Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ SPÉCIAL DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

RAPPORT DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

2e session, 38e législature
54 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité special de la réforme électorale
Rapport de la réforme électorale [ressource électronique]

Publ. aussi en anglais sous le titre: Report on electoral reform.
Monographie électronique en format PDF.
Mode d'accès: World Wide Web.
ISBN 0-7794-9376-1

1. Ontario. Assemblée lègislative—Élections. 2. Élections—Ontario. 3. Vote—Ontario.
I. Titre.

JL278 O5614 2005 324.6'3'09713 C2005-964016-2

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Mike Brown,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le Président,

Le Comité spécial de la réforme électorale a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

La présidente du comité,

Caroline Di Cocco

Queen's Park
Novembre 2005

SELECT COMMITTEE ON ELECTORAL REFORM
COMITÉ SPÉCIAL DE LA RÉFORME ÉLECTORALE
Room 1405, Whitney Block, Toronto, Ontario M7A 1A2

106-01872/

COMPOSITION DU

COMITÉ SPÉCIAL DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

CAROLINE DI COCCO
Présidente

NORM MILLER
Vice-président

WAYNE ARTHURS

RICHARD PATTEN

MONIQUE M. SMITH

KATHLEEN O. WYNNE

KULDIP S. KULAR

MICHAEL D. PRUE

NORMAN STERLING

Anne Stokes
Greffière du comité

Larry Johnston
Recherchist

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 1
Systèmes électoraux 1
Mandat de l'Assemblée des citoyens 2
Composition de l'assemblée 2
Questions liées au référendum 4
Examen de la réforme électorale 5
Futur rôle 5
Liste des recommandations 6

INTRODUCTION 8
Mandat 8
Méthodologie de recherche 9
Critères d'évaluation 9
Futur rôle 10
Remerciements 10

I. ÉVALUATION DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX 12
Élaboration des critères d'évaluation du Comité 12
1. Légitimité 12
2. Représentation équitable 13
3. Choix des électeurs 13
4. Partis efficaces 14
5. Gouvernement stable et efficace 15
6. Parlement efficace 16
7. Plus grande participation des électeurs 17
8. Responsabilisation 18
Évaluation des systèmes 19
1. Système majoritaire uninominal à un tour (SMU) 19
2. Vote préférentiel (VP) 23
3. Vote unique transférable (VUT) 28
4. Système mixte compensatoire (SMC) 35
5. Remarque concernant le nombre de sièges 42
6. Observations concernant les systèmes exclus 44

II. RÉFÉRENDUM SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE 45
Nombre et types de référendums 45
Seuil à atteindre pour rendre les résultats exécutoires 47
Date du référendum 48
Responsabilité de la question référendaire 48
Éducation publique 49
Rôle des représentants élus 49

ANNEXES 51

A. EXPERTS INVITÉS À S'ADRESSER AU COMITÉ 51

B. AUTRES TÉMOINS ET PRÉSENTATIONS 52

C. RAPPORT SUR LES CONSULTATIONS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE 53
Introduction 53
Personnes entendues par le Comité 53
Ce que le Comité a entendu 54
a) À propos du processus de l'Assemblée des citoyens 54
b) À propos du Comité spécial de l'Assemblée des citoyens 57
c) À propos du référendum 57
d) À propos du système VUT-C.-B. 59
Conclusion 63

D. RAPPORT SUR LES CONSULTATIONS TENUES EN ALLEMAGNE, EN ÉCOSSE ET EN IRLANDE 64
Introduction 64
Personnes entendues par le Comité 64
Ce que le Comité a entendu 65
Observations générales 65
À propos du système mixte compensatoire de l'Allemagne 66
À propos du système mixte compensatoire de l'Écosse 73
À propos du système électoral (VUT) de l'Irlande 84

E. GLOSSAIRE 88

F. MODÈLE DE BULLETIN DE VOTE 95

G. OPINION DISSIDENTE 96

Abréviations courantes

ACCB = Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique
AMS = Additional Member System (système mixte compensatoire utilisé au Royaume-Uni)
B-W = Baden-Württemberg
RP = représentation proportionnelle
SMC = système mixte compensatoire
SMU = système majoritaire uninominal à un tour
VP = vote préférentiel
VUT = vote unique transférable

SOMMAIRE

Le Comité spécial de la réforme électorale a reçu son mandat de l'Assemblée législative le 13 juin 2005. Au cours des cinq derniers mois, il s'est engagé dans une étude intensive des systèmes électoraux, éclairé par le témoignage d'experts des milieux universitaires et politiques. Le Comité a grandement bénéficié de ses déplacements en Colombie-Britannique et en Europe, où il a rencontré des gens ayant une expérience directe de la réforme électorale et du gouvernement parlementaire sous d'autres systèmes électoraux. Lorsqu'on examine les modèles et la théorie des systèmes électoraux, il importe de se familiariser avec le contexte local et de tenir compte de son impact sur le fonctionnement du système électoral. Les rapports sur les déplacements du Comité sont annexés au présent rapport et donnent un aperçu des précieux enseignements tirés de ces consultations.

Systèmes électoraux

Le Comité désire souligner l'importance de la réforme électorale, car le système électoral influe directement sur le régime des partis, l'équilibre des forces au parlement, le type de gouvernement au pouvoir (p. ex. majoritaire, minoritaire ou de coalition), ainsi que l'engagement politique et la représentation de la population. La visite de quatre membres du Comité à trois gouvernements européens ayant des systèmes de représentation proportionnelle leur a fait comprendre les liens étroits qui existent entre le fonctionnement du système électoral et les traditions politiques, culturelles et historiques qui l'entourent. Le Comité a tiré les conclusions suivantes :

a) la réforme électorale doit tenir dûment compte des traditions politiques de longue date que les Ontariens et Ontariennes semblent chérir, comme un gouvernement stable et des députés fortement identifiés à leurs circonscriptions géographiques;

b) la réforme électorale doit tenir dûment compte des effets probables sur le régime des partis, la composition et le fonctionnement du gouvernement, et l'efficacité du parlement.

Par ailleurs, le Comité s'est fait dire à de multiples reprises que la réforme électorale ne doit pas être considérée comme une « panacée » qui éliminera automatiquement tout déficit démocratique ou qui atteindra d'autres objectifs liés à la participation à la vie politique – il y a des limites à ce que la réforme du système électoral peut accomplir.

Bien qu'il soit facile de prévoir ou de concevoir certains résultats immédiats comme une plus grande proportionnalité, ou une modification du nombre de députés ou de leur mode d'élection, la réalisation d'autres objectifs tels qu'un engagement accru des jeunes, un meilleur équilibre entre les sexes, des parlements plus efficaces ou l'élection d'une assemblée législative reflétant mieux la diversité de la population ontarienne nécessite plus qu'un remaniement électoral. Les systèmes électoraux peuvent permettre ou même encourager les acteurs politiques à adopter différentes stratégies qui, à leur tour, peuvent produire

différents résultats. Il reste qu'en l'absence d'une culture politique favorable et de partis politiques disposés à explorer les possibilités existantes, les objectifs visés ne seront pas nécessairement atteints.

Bref, le Comité convient que les attentes entourant la réforme électorale doivent être réalistes. Le système électoral se situe dans un contexte beaucoup plus large qui fait ressortir l'importance de la réforme électorale, mais qui limite aussi sa capacité à transformer le processus politique dans son ensemble.

Le Comité a également conclu qu'un examen efficace du déficit démocratique doit s'étendre à la réforme parlementaire et englober le règlement, le rôle des comités, la désignation des questions de confiance, l'ordre des travaux de la Chambre et l'influence du Cabinet du Premier ministre, afin de permettre aux députés de représenter leurs électeurs de façon plus efficace.

Le Comité convient qu'au terme de tout processus de réforme, l'Ontario doit avoir un seul système électoral, commun à toutes les régions de la province.

Mandat de l'Assemblée des citoyens

Le Comité a exercé ses activités en sachant que le gouvernement s'est engagé à constituer une assemblée des citoyens qui sera chargée d'étudier la réforme électorale en Ontario. Il a tenu de vastes consultations avec des personnes associées à l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique (ACCB) et estime qu'il y a des leçons à tirer de leur expérience. En conséquence, le Comité recommande que le mandat d'une assemblée des citoyens de l'Ontario :

a) préconise l'utilisation d'un vaste ensemble de critères axés sur le système électoral qui tiennent également compte des impacts possibles de la réforme électorale sur le régime des partis, le fonctionnement du parlement, la nature du gouvernement, la représentation des diverses composantes ou dimensions de la société ontarienne, et l'administration des élections, y compris la responsabilité de délimiter les circonscriptions électorales de l'Ontario;

b) exige de l'assemblée qu'elle recommande le maintien du système majoritaire uninominal actuel ou qu'elle propose un ou plusieurs autres systèmes électoraux;

c) donne à l'assemblée la marge de manœuvre nécessaire pour recommander un système électoral compatible avec la constitution de l'Ontario (et du Canada).

Composition de l'assemblée

Le Comité suggère aux responsables de la constitution d'une assemblée des citoyens de l'Ontario de prendre note des facteurs suivants :

a) le fait que l'élément d'autosélection dans le choix des membres de l'assemblée aura tendance à privilégier les personnes prédisposées à la réforme par rapport à celles favorisant le statu quo;

b) l'importance de s'assurer que la composition de l'assemblée des citoyens reflète la population de l'Ontario;[1]

c) la nécessité de concevoir le processus de manière à tenir compte des exigences professionnelles et du style de vie de toutes les cohortes d'âge, mais particulièrement des moins de 30 ans;

d) l'importance de s'assurer que les locaux réservés pour les réunions de l'assemblée offrent – comme le Morris J. Wosk Centre for Dialogue de Vancouver – un environnement propice à l'établissement d'un consensus par un dialogue et un débat constructifs;

e) la légitimité des points de vue politiques des parlementaires et des membres actifs des partis politiques.

À cette fin, il recommande que seuls les représentants élus en place soient déclarés inadmissibles à être membres de l'assemblée.

Sur ce point, le Comité a noté que la Colombie-Britannique s'était efforcée d'ériger des cloisons entre l'Assemblée des citoyens et les représentants élus ou toute autre personne occupant un poste de responsabilité à l'intérieur d'un parti politique. Le Comité convient que l'assemblée des citoyens doit être indépendante du gouvernement et ne doit pas être dominée par des intérêts partisans. D'un autre côté, la décision de réformer ou de ne pas réformer le processus électoral *est* une décision politique, et les politiciens peuvent offrir des perspectives et des expériences qui sont aussi valables que celles des autres intervenants et apporter un éclairage unique dont l'assemblée ne bénéficierait pas autrement. La réforme du système électoral a des conséquences pour les partis politiques et pour les députés élus, qui sont tous les deux essentiels à la démocratie représentative moderne.

Le Comité est d'avis que les députés ont un rôle utile à jouer, car ils peuvent aider à promouvoir la discussion dans leurs circonscriptions, et que leurs perspectives et expériences touchant le fonctionnement du parlement, la discipline au sein des partis, les campagnes électorales réussies et les relations avec les médias, les fonctionnaires et d'autres responsables, ne devraient pas être exclues des réflexions sur le mode d'élection des députés. En conséquence, le Comité recommande également :

a) que les députés des deux côtés de la chambre ne soient pas empêchés par les dirigeants de leur parti de participer au débat public sur la réforme

[1] La Colombie-Britannique a veillé à ce que son assemblée des citoyens comprenne une femme et un homme de chaque circonscription et a dû apporter des ajustements pour que sa population autochtone y soit représentée.

électorale, et soient encouragés à promouvoir un débat public dans leurs propres circonscriptions;

b) que l'Association ontarienne des ex-parlementaires soit priée de désigner un ancien membre de chacun des trois partis législatifs de l'Ontario comme membre d'office de l'assemblée des citoyens. Ces personnes offriraient une expérience et des enseignements précieux, mais le point de vue désintéressé de ceux qui n'ont plus de charge publique.

Questions liées au référendum

Le Comité est mandaté entre autres pour l'étude du processus « pour un référendum, qui devra être tenu après une étude de la réforme électorale par une assemblée de citoyens [...] et peut faire des recommandations sur les critères pour remporter un référendum ». Ayant entendu différents experts de l'Ontario et consulté des membres du personnel électoral de plusieurs administrations, le Comité a plusieurs observations et recommandations à formuler.

En ce qui concerne le nombre et le type de référendum, le Comité désire souligner ce qui suit :

a) si l'assemblée des citoyens recommande de maintenir le système actuel, il faudra tenir un référendum;

b) si l'assemblée des citoyens recommande une seule option de réforme du système électoral (comme l'ACCB l'a fait), il faudra tenir un référendum consistant en une seule question demandant aux électeurs de l'Ontario de choisir entre le nouveau système électoral proposé et le système en place;

c) si l'assemblée des citoyens recommande ou propose l'examen de plus d'une option de réforme du système électoral, il faudra tenir un référendum en deux étapes, comme en Nouvelle-Zélande.

Le Comité recommande que toute proposition de l'assemblée des citoyens soit la plus complète possible afin de fournir à l'Assemblée législative et à l'électorat tous les détails essentiels dont ils ont besoin pour prendre une décision.

Le Comité recommande que le référendum ait force exécutoire sur vote de la majorité (50 % + 1) et le soutien de 50 % + 1 dans au moins les deux tiers (c.-à-d. 71) des circonscriptions, ou toute autre formule permettant de s'assurer que le résultat est appuyé par le Nord, les régions rurales et les zones urbaines de la province.

Le Comité recommande que le référendum sur la réforme électorale soit tenu dans le cadre d'une élection générale provinciale.

Le Comité recommande que la responsabilité de la ou des questions du référendum – y compris le nombre de questions à poser et leur formulation, *et* le

nombre de référendums à tenir – incombe en définitive à l'Assemblée législative, agissant sur le conseil de l'assemblée des citoyens, du Comité spécial de la réforme électorale et, si nécessaire, d'Élections Ontario.

Une des principales conclusions du Comité est la nécessité d'une campagne d'éducation publique efficace; l'expérience d'autres administrations à cet égard fait ressortir la difficulté de cette tâche. Par conséquent, le Comité recommande qu'Élections Ontario (ou un autre organisme neutre compétent) soit chargé de veiller à ce que chaque électeur et chaque électrice reçoivent suffisamment d'information sur les arguments pour ou contre toute question soumise au peuple. Il suggère également de demander le plus tôt possible à Élections Ontario (ou à un autre organisme neutre compétent) de planifier une campagne d'éducation publique efficace, participative et proactive, en encourageant les électeurs à participer à des consultations ou d'autres forums communautaires.

Examen de la réforme électorale

Le Comité recommande que toute réforme du système électoral prévoie des dispositions garantissant un examen (accompagné ou non d'un référendum) du nouveau système, entre les troisième et quatrième élections tenues sous ce système, afin de déterminer s'il répond aux besoins. Un des critères de cet examen devrait être une mesure de l'acceptation du nouveau système par le public.

Futur rôle

Si l'Assemblée législative le juge approprié, le Comité serait disposé à mettre son expérience au service de l'assemblée des citoyens et/ou de l'Assemblée législative à quelque titre que ce soit. Il voit par exemple d'un bon œil le rôle joué en Colombie-Britannique par le Comité spécial de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale.

Liste des recommandations

Le Comité recommande :

1. Que le mandat d'une assemblée des citoyens de l'Ontario :

a) préconise l'utilisation d'un vaste ensemble de critères axés sur le système électoral qui tiennent également compte des impacts possibles de la réforme électorale sur le régime des partis, le fonctionnement du parlement, la nature du gouvernement, la représentation des diverses composantes ou dimensions de la société ontarienne, et l'administration des élections, y compris la responsabilité de délimiter les circonscriptions électorales de l'Ontario;

b) exige de l'assemblée qu'elle recommande le maintien du système majoritaire uninominal actuel ou qu'elle propose un ou plusieurs autres systèmes électoraux;

c) donne à l'assemblée la marge de manœuvre nécessaire pour recommander un système électoral compatible avec la constitution de l'Ontario (et du Canada). (p. 2)

2. Que seuls les représentants élus en place soient déclarés inadmissibles à être membres de l'assemblée. (p. 3)

3. Que toute proposition de l'assemblée des citoyens soit la plus complète possible afin de fournir à l'Assemblée législative et à l'électorat tous les détails essentiels dont ils ont besoin pour prendre une décision. (p. 46)

4. Que le référendum ait force exécutoire sur vote de la majorité (50 % + 1) et le soutien de 50 % + 1 dans au moins les deux tiers (c.-à-d. 71) des circonscriptions, ou toute autre formule permettant de s'assurer que le résultat est appuyé par le Nord, les régions rurales et les zones urbaines de la province. (p. 48)

5. Que le référendum sur la réforme électorale soit tenu dans le cadre d'une élection générale provinciale. (p. 48)

6. Que la responsabilité de la ou des questions du référendum – y compris le nombre de questions à poser et leur formulation, *et* le nombre de référendums à tenir – incombe en définitive à l'Assemblée législative, agissant sur le conseil de l'assemblée des citoyens, du Comité spécial de la réforme électorale et, si nécessaire, d'Élections Ontario. (p. 49)

7. Qu'Élections Ontario (ou un autre organisme neutre compétent) soit chargé de veiller à ce que chaque électeur et chaque électrice reçoivent suffisamment d'information sur les arguments pour ou contre toute question soumise au peuple. Il faudrait également demander le plus tôt possible à Élections Ontario (ou à un autre organisme neutre compétent) de planifier une campagne d'éducation publique efficace, participative et proactive, en

encourageant les électeurs à participer à des consultations ou d'autres forums communautaires. (p. 49)

8. Que les députés des deux côtés de la chambre ne soient pas empêchés par les dirigeants de leur parti de participer au débat public sur la réforme électorale, et soient encouragés à promouvoir un débat public dans leurs propres circonscriptions. (p. 50)

9. Que l'Association ontarienne des ex-parlementaires soit priée de désigner un ancien membre de chacun des trois partis législatifs de l'Ontario comme membre d'office de l'assemblée des citoyens. (p. 50)

10. Que toute réforme du système électoral prévoie des dispositions garantissant un examen (accompagné ou non d'un référendum) du nouveau système, entre les troisième et quatrième élections tenues sous ce système, afin de déterminer s'il répond aux besoins. Un des critères de cet examen devrait être une mesure de l'acceptation du nouveau système par le public. (p. 5)

INTRODUCTION

Mandat

Le 13 juin 2005, l'Assemblée législative a ordonné qu'un Comité spécial de la réforme électorale soit nommé pour étudier les possibilités de réforme électorale et pour faire un rapport dessus. L'ordre de la Chambre se lit comme suit :

> Il est ordonné qu'un Comité spécial de la réforme électorale soit nommé pour étudier les possibilités de réforme électorale et pour faire un rapport dessus.
>
> Entre autres, le comité étudiera le système électoral actuel et les autres systèmes électoraux possibles. Il peut faire des recommandations sur la viabilité de chaque système électoral étudié, en tenant compte de l'impact que ces autres systèmes possibles pourraient avoir sur l'égalité des sexes, la représentation complète de la population de l'Ontario, ainsi que sur le nombre de députés et le mode d'élection.
>
> Le comité étudiera le processus pour un référendum, qui devra être tenu après une étude de la réforme électorale par une assemblée de citoyens constituée conformément à la *Loi de 2005 modifiant la Loi électorale*, et peut faire des recommandations sur les critères pour remporter un référendum.
>
> Le comité sera composé de six députés du gouvernement, deux députés de l'opposition officielle et d'un(e) député(e) du troisième parti. Il sera présidé par un(e) député(e) du gouvernement et le ou la vice-président(e) sera un(e) député(e) de l'opposition officielle. La composition du comité, y compris la désignation du / de la président(e) et du / de la vice-président(e), sera déposée auprès du greffier de l'Assemblée par les whips des partis reconnus le vendredi 8 juillet 2005 au plus tard.
>
> Le comité aura l'autorité de siéger en même temps que l'Assemblée et pendant tout ajournement de la Chambre, même en cas de prorogation.
>
> Le comité aura l'autorité de commander des rapports ayant trait à son mandat, d'employer du personnel et de voyager en dehors de l'Ontario.
>
> Le comité a l'autorité de présenter des rapports provisoires à sa discrétion, et présentera son rapport final à l'Assemblée législative le 3 novembre 2005 au plus tard. Si l'Assemblée ne siège pas, le comité a l'autorité de publier tout rapport en en déposant un exemplaire auprès du greffier de l'Assemblée; à la reprise des séances de l'Assemblée, le / la président(e) du comité présentera ce rapport à l'Assemblée conformément au Règlement.

Par ordre de la Chambre daté du 2 novembre 2005, le délai de présentation du rapport final à l'Assemblée législative a été repoussé au 1er décembre 2005.

Méthodologie de recherche

Conformément au mandat énoncé plus haut, le Comité permanent de l'Assemblée législative a tenu une série de réunions au cours des derniers mois, durant lesquelles il a examiné des documents de recherche et entendu le greffier de l'Assemblée législative, le directeur général des élections et son adjointe, des représentants des partis politiques et d'autres intervenants, ainsi que des experts des milieux universitaires.

En septembre 2005, quatre membres du Comité (sur neuf) ont eu la chance de visiter l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et de rencontrer du personnel parlementaire, l'ancien président du Comité législatif chargé de surveiller l'Assemblée des citoyens, des fonctionnaires et un certain nombre de particuliers associés à l'ACCB, dont d'anciens membres basés à Victoria et Vancouver, l'ancien directeur des opérations de l'ACCB, son maître d'œuvre et les coprésidents de la campagne non officielle du « Oui » dans le cadre du référendum de mai 2005.

En septembre 2005, quatre membres du Comité ont eu la chance de visiter le Parlement d'État de Baden-Württemberg à Stuttgart, le Parlement écossais à Édimbourg et le Dáil (chambre basse du Parlement irlandais, l'Oireachtas) à Dublin. En Europe, le Comité a rencontré des parlementaires du gouvernement et de l'opposition, des fonctionnaires parlementaires, des membres du personnel électoral, des membres de groupes d'intérêts et des universitaires. Le Comité a engagé de nombreuses discussions fructueuses et ramené des documents qui ont éclairé ses délibérations subséquentes.

Critères d'évaluation

Dès sa première réunion, le Comité spécial de la réforme électorale a commencé à examiner les critères qu'il utiliserait dans le cadre de son mandat d'évaluation des systèmes électoraux. Après avoir étudié divers ensembles de principes, dont ceux retenus par la Commission royale de la Nouvelle-Zélande sur le système électoral, la Commission du droit du Canada et l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique, le Comité spécial a choisi d'appliquer les critères suivants :

1. **Légitimité**
2. **Représentation équitable**
3. **Choix des électeurs**
4. **Partis efficaces**
5. **Gouvernement stable et efficace**
6. **Parlement efficace**
7. **Plus grande participation des électeurs**

En plus de préciser ces critères, le Comité a identifié les mesures empiriques pouvant servir de base d'évaluation objective. [Ces critères et mesures sont examinés plus en détail à la section I ci-après.] En général, le Comité s'intéressait davantage à l'expérience pratique des systèmes qu'aux propriétés des modèles hypothétiques.

Le Comité estime qu'aucun système électoral ne saurait satisfaire pleinement à ces critères; il souligne qu'il est dans la nature des systèmes électoraux d'impliquer des compromis.

Futur rôle

Si l'Assemblée législative le juge approprié, le Comité serait disposé à mettre son expérience au service de l'assemblée des citoyens et/ou de l'Assemblée législative à quelque titre que ce soit. Il voit par exemple d'un bon œil le rôle joué en Colombie-Britannique par le Comité spécial de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale.

Remerciements

Le Comité désire remercier tous ceux et celles qui comparu devant lui pour leurs observations et commentaires utiles.

Il désire également exprimer sa sincère gratitude aux personnes suivantes et aux membres de leur personnel qui ont organisé des réunions avec des parlementaires, des membres du personnel législatif et électoral et des citoyens :

- à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique : Craig James, greffier adjoint et greffier des comités;
- au *Landtag* de Baden-Württemberg : M. Ulrich Lochmann, directeur du *Landtag*;
- au Parlement écossais : le très honorable George Reid, président, et Paul Grice, greffier/administrateur général du Parlement écossais;
- à Dublin : l'ambassadeur Mark Moher.

Le Comité tient aussi à remercier M. Theo Schweiker, consul honoraire du Canada à Stuttgart, M. Christopher Berzins et M. Gordon Morrison du Haut-Commissariat du Canada à Londres, et M. Carl Schwenger de l'ambassade du Canada à Dublin, pour leur précieuse contribution aux visites de recherche courtes mais productives du Comité à Stuttgart, Édimbourg et Dublin.

Enfin, le Comité désire remercier le personnel de l'Assemblée législative qui a aidé le Comité à remplir son mandat – particulièrement la greffière du Comité, Anne Stokes, et la Direction des comités pour leurs conseils en matière de

procédure et leur soutien administratif; ainsi que le recherchiste Larry Johnston et le Service de recherches de l'Assemblée législative pour leurs services de recherche et de rédaction de rapports.

I. ÉVALUATION DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX

Élaboration des critères d'évaluation du Comité

1. Légitimité

La légitimité d'un système électoral est une de ses propriétés les plus importantes et les plus intangibles.[2] Nous supposons que la légitimité accordée à un système doit être compatible avec les valeurs de l'électorat. Mis à part les sondages sur les attitudes de la population à l'égard du système électoral, la mesure la plus directe de sa légitimité est le **degré d'engagement public** qu'il suscite. La mesure dans laquelle les gens sont susceptibles de voter, d'appuyer un parti politique ou d'en devenir membres, ou de s'intéresser aux campagnes ou à la couverture électorales, peut donner une idée de la légitimité du système. Les fréquentes allusions au déficit démocratique et la décision de l'Ontario de devenir la cinquième province à explorer formellement la question de la réforme électorale peuvent être interprétées comme une indication que la légitimité de l'actuel système majoritaire uninominal (SMU) ne doit pas être tenue pour acquise. De même, il ne faut pas supposer que la réforme électorale dissipera tous les maux politiques, par opposition à la réforme parlementaire ou à d'autres remèdes.

Le Comité ne cherche pas à évaluer la légitimité des autres systèmes pour les administrations qui y ont recours, mais il lui apparaît important que toute réforme du système électoral soit perçue comme légitime par les Ontariens et Ontariennes. C'est pourquoi il examine les autres systèmes en tenant compte de leur **conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario**.[3] En fin de compte, il ne devrait pas être difficile d'établir la légitimité de tout système qui satisfait aux sept autres critères identifiés par le Comité.

La légitimité doit également s'appliquer au processus de réforme électorale. Si le processus est irréprochable, même ceux qui rejettent le résultat éventuel peuvent en reconnaître la légitimité. Ces jugements sont au cœur du processus décisionnel démocratique. Une étape clé de ce processus consistera à mesurer le soutien public au moyen d'un plébiscite ou d'un référendum, dont il est question plus loin. D'autres critères auxquels le processus de réforme pourrait satisfaire comprennent :

- l'indépendance envers le gouvernement au pouvoir;
- un processus non dominé par des intérêts partisans particuliers;

---

[2] Le Comité tient pour acquis que tout système électoral sera compatible avec la Constitution, et ne parle pas de la légitimité dans ce sens formel ou légal.

[3] Le Comité reconnaît que la nouveauté comme telle d'un système électoral n'a rien à voir avec sa légitimité et qu'il existe une contradiction apparente entre noter le scepticisme qui entoure le système en place et mesurer les différences que tout autre modèle présente par rapport à ce système. L'expérience montre également que les électeurs réclament souvent un système électoral apte à produire des résultats différents (p. ex. une plus grande proportionnalité, une représentation sociale mieux équilibrée, une responsabilisation accrue), tout en restant attachés aux principales caractéristiques du système existant.

- un mandat adéquat;
- un processus qui informe adéquatement les participants des solutions de rechange et des conséquences probables de leur mise en œuvre.

2. Représentation équitable

Par représentation équitable, le Comité signifie que le système électoral devrait permettre d'élire une assemblée législative qui reflète la population de l'Ontario et ses opinions. Les principes d'équité possibles comprennent :

- **La représentation selon la population** – signifie que chaque vote doit avoir le même poids dans l'élection des députés et du gouvernement.
- **La proportionnalité** – signifie que la part des sièges détenue par un parti à l'assemblée législative doit refléter sa part des votes électoraux.
- **La représentation sociale** – signifie que la composition de l'assemblée législative doit refléter les caractéristiques sociales de la population dans son ensemble. Le mandat du Comité mentionne expressément « l'égalité des sexes » et « la représentation complète de la population de l'Ontario ». D'autres éléments souvent associés à la représentation sociale comprennent la classe sociale, l'âge, la diversité ethnoculturelle et la représentation des peuples autochtones.

Le Comité reconnaît qu'il ne faut pas s'attendre à ce que le système électoral supporte tout le poids de la représentation sociale; une grande part de la responsabilité revient aux partis politiques qui choisissent les candidats et candidates, et il peut y avoir d'autres facteurs cruciaux, dont la culture politique et sociale. Il faut aussi se demander si le modèle électoral encourage les partis à améliorer la représentation sociale ou s'il les en décourage. On peut mesurer la représentation sociale en comparant la proportion de la population possédant une caractéristique particulière à la proportion de législateurs possédant la même caractéristique.

3. Choix des électeurs

Toutes choses étant égales par ailleurs, le système électoral devrait accroître et non réduire la quantité et la qualité des choix offerts aux électeurs. Le choix des électeurs peut être mesuré à l'aune des critères suivants :

- Le **nombre de votes**.
- Le **scrutin catégorique** (c.-à-d. un seul choix) ou **ordinal** (ou **préférentiel**).[4]
- La possibilité de **panachage** (c.-à-d. entre les partis, entre les candidats, ou entre le parti et le candidat).[5]

---

[4] Les Ontariens ont l'habitude du scrutin catégorique, qui consiste par exemple à inscrire un X à côté du nom d'un candidat ou à voter Oui ou Non dans le cadre d'un référendum ou plébiscite; dans un scrutin ordinal ou préférentiel, la personne qui vote peut ou doit classer les candidats ou les choix par ordre numérique (p. ex. 1, 2, 3, 4, etc.).

- Le **nombre de candidats**.
- Le **nombre** de **partis politiques** et leur **diversité**.

Il y a un équilibre à assurer entre accroître le choix des électeurs et conserver la simplicité du vote. Accroître le choix ne devrait ni compliquer inutilement le vote ni masquer la relation entre le vote et ses résultats. Bref, le choix devrait aller de pair avec **intelligibilité** et **transparence**.

4. Partis efficaces

Le Comité est d'avis que le système électoral devrait appuyer le rôle des partis politiques dans l'organisation de l'électorat et l'élaboration des politiques. L'institutionnalisation efficace des partis dépend en grande partie de facteurs qui échappent au mandat du Comité (p. ex. les règles régissant les campagnes électorales et le financement des partis), mais il existe différentes façons d'évaluer les systèmes électoraux sous l'angle des partis efficaces, par exemple :

- En comparant le **nombre effectif de partis** électoraux (qui reçoivent des votes) au nombre effectif de partis législatifs (qui occupent des sièges à l'assemblée législative).[6] La différence entre le nombre de partis législatifs et le nombre de partis électoraux (il ne peut pas y avoir plus de partis législatifs que de partis électoraux) indique le degré de filtrage que le système électoral assure en réduisant le rôle de certains partis à l'assemblée législative et en excluant carrément d'autres partis.
- En comparant l'**instabilité** du soutien accordé à chaque parti d'une élection à l'autre. Plus ce soutien varie, plus le système de partis est instable. Un système instable porte à croire que l'attachement aux partis est faible et que les partis ont du mal à attirer et à représenter une cohorte loyale de sympathisants.
- En évaluant la capacité du système électoral à permettre la formation et l'élection de **nouveaux partis**. En l'absence de seuil légal prescrit par la loi électorale, on peut calculer un **seuil effectif** pour la plupart des systèmes électoraux. Le seuil effectif est le niveau de soutien à partir duquel les partis peuvent obtenir une proportion représentative des sièges à l'assemblée législative.[7]

---

[5] Le panachage permet aux électeurs de livrer un « message ambivalent », par exemple en appuyant un candidat mais non son parti (ou vice-versa). La possibilité de voter pour plus d'un candidat ou plus d'un parti à la fois est un autre exemple de panachage. (Voir le Glossaire.)

[6] Le « nombre effectif » de partis est le terme technique employé pour décrire non seulement le nombre de partis mais aussi leurs forces relatives. Par exemple, trois partis détenant chacun le tiers des sièges se rapprochent beaucoup plus d'un système tripartite que deux partis détenant chacun 48 % des sièges et un troisième parti avec 4 % des sièges. Il serait plus juste de parler d'un système tripartite dans le premier cas et d'un système « effectivement » bipartite dans le deuxième. On peut évaluer les systèmes en comparant le nombre effectif de partis « électoraux » (qui reçoivent des votes durant une élection) au nombre effectif de partis « législatifs » (qui gagnent des sièges). Un exemple de ce calcul figure dans le Glossaire.

[7] Voir la définition de « Seuil » dans le Glossaire.

- En déterminant si le système électoral accentue ou atténue les **forces et faiblesses régionales**.[8]
- En vérifiant l'**âge des partis** à l'assemblée législative. Cet âge peut donner une indication de la stabilité ou de la turbulence du système de partis.
- En comparant la discipline des partis et leur capacité à présenter un message cohérent à l'électorat – c.-à-d. la **rigidité de la discipline de parti** à l'intérieur du système. On peut mesurer cette rigidité en déterminant la fréquence à laquelle les députés (particulièrement les membres du parti ministériel) votent contre la position déclarée de leur parti.

Ce que ces mesures révèlent à propos de l'efficacité des partis et des systèmes électoraux dépend des hypothèses ou jugements de valeur qui les accompagnent. Un système électoral qui mène habituellement à l'élection de plus de cinq partis est-il préférable à un autre qui produit une assemblée législative comptant moins de trois partis? Pour répondre à cette question, il faut déterminer le nombre idéal de partis ou le maximum acceptable. Par exemple, une augmentation du nombre de partis donne-t-elle de plus grandes chances à un petit parti de détenir la balance du pouvoir et, dans l'affirmative, cela fait-il problème? La théorie selon laquelle le caucus d'un parti devrait refléter sa force dans toutes les régions suppose que l'intégration se fait mieux *au sein* des partis que dans un système de partis régionaux. Enfin, la discipline que les partis doivent imposer pour fonctionner de façon efficace au parlement et pour mobiliser l'électorat peut-elle devenir trop rigide et compromettre ainsi la représentation efficace des électeurs? Des questions comme celles qui précèdent illustrent les compromis associés à la sélection d'un système électoral.

5. Gouvernement stable et efficace

La stabilité gouvernementale peut être abordée de deux façons :

1) On peut mesurer la continuité des **gouvernements** à l'intérieur d'un système en vérifiant le pourcentage de gouvernements qui **terminent leur mandat**.[9]

2) On peut mesurer la **continuité entre les gouvernements** en vérifiant le pourcentage d'élections qui renvoient au parlement et au gouvernement au moins un des partis formant le gouvernement de la législature antérieure.

---

[8] Par exemple, sous le SMU, un parti qui dispose habituellement d'un soutien majoritaire dans une région donnée peut s'attendre à gagner la plupart sinon la totalité des sièges de cette région. Ce parti sera le seul à représenter la région à l'assemblée législative; les appuis dont jouissent les autres partis dans cette région, individuellement ou collectivement, n'y seront pas représentés.

[9] Dans les systèmes tenant des élections à date fixe, cela veut simplement dire que le gouvernement n'a pas changé entre deux élections prévues *et* qu'il n'y a pas eu d'élections anticipées. Dans les systèmes avec mandats électoraux souples, cela veut dire que le gouvernement se rend jusqu'au bout de son mandat avant de convoquer une élection ou qu'il démissionne afin d'imposer une élection mais qu'il n'a pas été forcé de le faire par une défaite législative.

La stabilité d'*un* (1) gouvernement est souvent associée à un **gouvernement majoritaire unipartite** par opposition à un gouvernement minoritaire ou de coalition, bien qu'il y ait de nombreux exemples d'administrations minoritaires ou de coalition durables. La notion de stabilité *entre* deux (2) gouvernements est souvent associée à des gouvernements de coalition successifs, mais elle peut également s'appliquer aux systèmes qui réélisent souvent des gouvernements majoritaires.

Un gouvernement efficace est difficile à définir, mais la plupart des intervenants conviennent qu'il doit pouvoir prendre des mesures décisives au besoin. D'aucuns ont souligné que la survie d'un gouvernement minoritaire ou de coalition nécessite parfois une *absence d'action* face à des questions qui divisent les partenaires. Mesurer l'efficacité des gouvernements est déjà un exercice difficile sur le plan méthodologique qui demande des jugements de valeur, sans aller jusqu'à établir des liens avec des modèles électoraux.[10]

6. Parlement efficace

Le Comité est d'avis qu'un système électoral devrait promouvoir la capacité de l'assemblée législative à s'acquitter de ses fonctions parlementaires de façon efficace. Elle doit notamment [*traduction*] « promouvoir d'autres gouvernements et politiques, promulguer des lois, autoriser les impôts et les dépenses, et surveiller l'exécutif ».[11]

Le lien le plus direct entre le système électoral et le fonctionnement du parlement est sa capacité à élire **un gouvernement et une opposition**. Dans certains cas, l'identité de l'un et de l'autre ne sera pas immédiatement évidente, mais elle émergera à l'issue d'un processus de négociation (« processus de formation du gouvernement »). La relation entre l'efficacité parlementaire et le système électoral peut être indirecte et découler d'autres facteurs tels que le système de partis, la proportionnalité, etc. qui, à leur tour, peuvent différer selon le type de système électoral.

L'efficacité du parlement peut aussi dépendre de facteurs sans lien direct avec le système électoral, comme le **degré de domination de l'exécutif** permis ou prescrit par la constitution. Cela dit, le système électoral peut faire une différence, par exemple lorsqu'un gouvernement de coalition affaiblit le pouvoir du premier ministre vis-à-vis du cabinet et de l'assemblée législative.

Comme l'évaluation de l'efficacité du gouvernement, l'évaluation de l'efficacité du parlement peut faire davantage appel au jugement qu'à des données empiriques.

---

[10] Voir Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven, Yale University Press, 1999); Ian Budge et Hans Keman, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States* (Oxford, Oxford University Press, 1990).

[11] Commission royale de la Nouvelle-Zélande sur le système électoral (RCES), 1986.

7. Plus grande participation des électeurs

Le système électoral idéal encouragerait la participation des électeurs. Deux mesures empiriques simples peuvent être prises en considération :

- Le **taux de participation** dans les pays ayant différents types de systèmes électoraux, à l'heure actuelle et à long terme.
- La **modification du taux de participation** après un changement de système électoral.

Ni l'une ni l'autre de ces mesures n'est facile à déterminer, pour la simple raison que la participation au scrutin ne dépend pas seulement du système électoral mais aussi d'une foule d'autres facteurs. Modifier le système électoral sans tenir compte de ces autres variables risque de limiter l'impact de la réforme électorale. D'un autre côté, la réforme électorale peut être une condition préalable à d'autres changements. Par exemple, un facteur qui semble influencer le taux de participation est la compétitivité perçue de l'élection. Par conséquent, le système électoral qui favorise des élections serrées pourrait faire augmenter le taux de participation, tandis que celui qui tend à renforcer l'emprise d'un parti politique sur le gouvernement aurait l'effet contraire.

Une élection **compétitive** se caractérise par des résultats serrés (c.-à-d. une faible marge de victoire). À cet égard, une proportion élevée d'élections uninominales – dans *n'importe quel* système électoral – ne seront pas serrées (ce que des sondages d'opinion adéquats révèleront à l'avance). Une élection peut aussi être compétitive lorsque les enjeux locaux ne se limitent pas au gagnant du siège de circonscription et les enjeux nationaux, au parti qui formera le gouvernement.

Plus important encore, le système électoral peut être une variable d'intervention qui influence la participation en encourageant les partis politiques à adopter des stratégies précises pour mobiliser l'électorat.[12] Un système où chaque vote contribue à déterminer le pourcentage final des sièges détenu par chaque parti n'offre pas les mêmes incitatifs aux partis qu'un système où ce qui compte, c'est de maintenir ou d'augmenter le nombre de circonscriptions où le parti détient une majorité (en mettant l'accent sur les circonscriptions « gagnables »). Une conséquence indirecte de la réforme électorale pourrait être une plus grande mobilisation de l'électorat, à condition que les partis reconnaissent et exploitent les possibilités stratégiques que le système leur offre.[13] Si les partis ne profitent pas au maximum des nouvelles possibilités, il y a moins de chances que la réforme électorale fasse augmenter la participation au scrutin.

---

[12] Une bonne partie de la discussion sur la réforme électorale ne tient pas compte du rôle de médiation des partis politiques dans la promotion de la participation électorale.

[13] Comme le Comité a pu le constater lui-même en Écosse, le Parti Vert écossais a réalisé qu'il avait intérêt à présenter des candidats seulement sur les listes régionales et non dans les circonscriptions. Cette stratégie, qui lui a permis de faire élire sept députés, n'a pas été appréciée par certains membres d'autres partis, qui accusaient les Verts d'avoir « subverti » le système. Les Verts ont simplement reconnu que la possibilité de panachage et l'inclination des électeurs écossais à y avoir recours pouvaient faire pencher la balance en leur faveur.

8. Responsabilisation

Enfin, les systèmes électoraux peuvent être évalués en fonction de leur contribution à la responsabilisation – la capacité des électeurs à reconnaître les décideurs et à les obliger à rendre des comptes. Le lien entre la politique et le Cabinet devrait être assez clair dans n'importe quel gouvernement parlementaire, mais pourrait être difficile à distinguer dans les coalitions regroupant de multiples partenaires. La **probabilité de gouvernement majoritaire** est donc un autre facteur pouvant servir à mesurer le degré de responsabilisation. On affirme parfois que les partis membres d'une **coalition** se soustraient à leurs responsabilités en attribuant leur incapacité à donner suite à leurs engagements aux compromis inhérents à la formation et au maintien des coalitions. D'un autre côté, les gouvernements de **coalition** dépendant souvent d'une **entente** claire sur les orientations stratégiques et la division des portefeuilles, les compromis et partenariats possibles jouent souvent un rôle central dans la campagne électorale.

Des **programmes stratégiques bien définis** (souvent appelés « manifestes ») constituent non seulement une importante base pour la négociation des ententes de coalition, mais aussi un des principaux moyens permettant aux électeurs d'obliger les gouvernements, quels qu'ils soient, à rendre compte de la conception, de l'exécution et de l'administration de leurs politiques.

La stratégie classique de responsabilisation des décideurs dans une démocratie représentative consiste à refuser de les réélire. La facilité d'application de cette stratégie dépend du type de système électoral. Par ailleurs, les électeurs qui veulent tenir leurs représentants locaux responsables du manque d'attention prêtée à leurs intérêts auront plus de succès dans les systèmes où ils peuvent **voter directement pour leurs députés**.

Il faut également se demander si le système permet aux électeurs d'obliger le gouvernement à répondre de ses actes sans punir le député local qui défend très bien leurs intérêts ou, inversement, de tenir leur député responsable tout en continuant d'appuyer son parti. Seuls les systèmes où les électeurs peuvent voter à la fois pour un parti et pour leur représentant (systèmes de **panachage**) permettent de séparer ces deux types de responsabilisation (du parti ou gouvernement et du représentant).

Enfin, il est à noter que la **proportionnalité** peut être perçue comme un moyen non seulement d'assurer une représentation équitable mais aussi de responsabiliser tous les partis (du gouvernement et de l'opposition); à toute augmentation ou réduction du soutien accordé à un parti correspond une augmentation ou réduction du nombre de sièges à l'assemblée législative.

Évaluation des systèmes

Le Comité a noté l'existence de plusieurs types ou familles de systèmes électoraux et observé que, dans la plupart des cas, il était rare qu'un gouvernement ait exactement le même système qu'un autre. D'innombrables variantes sont possibles, et des systèmes hybrides combinant les caractéristiques de plus d'un type ou d'une famille de systèmes ont été envisagés, mais pas encore mis en pratique.[14]

Dans cette section, le Comité évalue l'actuel système majoritaire uninominal à un tour (SMU), ainsi que trois alternatives : le vote préférentiel (VP), le vote unique transférable (VUT) et le système mixte compensatoire (SMC). Un bref commentaire explique pourquoi nous avons décidé de ne pas procéder à une évaluation complète de deux autres modèles : le système de représentation proportionnelle (RP) avec liste et le scrutin de ballottage (ou scrutin à deux tours).

1. Système majoritaire uninominal à un tour (SMU) [en anglais, Single Member Plurality (SMC) ou First-Past-the-Post (FPP)]

Le système électoral utilisé en Ontario est connu sous le nom de système majoritaire uninominal à un tour (SMU). Chaque électeur dépose un seul bulletin de vote catégorique pour un des candidats aux élections dans des districts uninominaux. Le candidat qui obtient une majorité – c'est-à-dire plus de voix que n'importe quel autre – est le gagnant. Le tableau qui suit résume l'évaluation du SMU par le Comité selon les critères et les mesures expliqués plus haut.

[14] Le système « Alternative Vote Plus » [vote préférentiel plus] recommandé par la Commission Jenkins (1997) du Royaume-Uni est un bon exemple.

TABLEAU 1 : ÉVALUATION DU SYSTÈME MAJORITAIRE UNINOMINAL (SMU)

CRITÈRES	ÉVALUATION
1. Légitimité	
Conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario	Forte
Encourage l'engagement (participation)	En baisse
2. Représentation équitable	
Représentation selon la population	Oui
Proportionnalité	Faible
Encourage la représentation sociale	Faible – il n'y a pas de mécanismes compensatoires permettant aux partis de promouvoir la diversité, sauf dans le cas des collectivités ethnoculturelles concentrées dans l'espace, qui peuvent utiliser le scrutin majoritaire à leur avantage
3. Choix des électeurs	
Nombre de votes	Un
Scrutin catégorique ou préférentiel	Catégorique
Possibilité de panachage	Non
Nombre de candidats	Dépend du nombre de partis et de candidats indépendants
Nombre et diversité des partis politiques	Limite le nombre de partis forts (voir la section qui suit)
Complexité	Simple
Intelligibilité et transparence	Système transparent au niveau de la circonscription; moins transparent dans l'ensemble (1)

4. Partis effectifs	
Nombre effectif de partis électoraux/législatifs	Relativement peu élevé – le système est un filtre efficace
Instabilité d'une élection à l'autre	Peut être considérable
Accueille les nouveaux partis (seuil effectif)	Non (2)
Exploite ou atténue les différences régionales	Exploite les différences régionales (3)
Stabilité du système de partis (âge des partis)	Stable
Rigidité de la discipline de parti	Rigide
5. Gouvernement stable et efficace	
Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite	Très élevée
Probabilité d'élections anticipées	Faible (habituellement à la discrétion du premier ministre)
Probabilité de continuité entre les gouvernements	Un extrême ou l'autre (4)
6. Parlement efficace	
Permet l'établissement du gouvernement et de l'opposition	Oui
Renforce ou affaiblit la domination de l'exécutif (particulièrement du premier ministre)	Tend à renforcer
7. Plus grande participation des électeurs	
Compétitivité des élections	Sélection unique
Taux moyen de participation	Faible (5)
Tendances à long terme	En baisse (6)
8. Responsabilisation	
Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite	Très élevée
Suffrage direct pour les députés	Oui
Programmes électoraux clairs	De plus en plus vrai
Accords de coalition détaillés	Sans objet
Possibilité de panachage	Non
Proportionnalité	Non

Remarques concernant le SMU

1) La personne qui obtient le plus de voix remporte le siège – c'est clair. Cependant, le parti qui recueille le plus de voix n'obtient pas toujours le plus grand nombre de sièges, et le pourcentage des voix obtenu par les autres partis ne correspond pas nécessairement à leur pourcentage des sièges. Un exemple canadien classique de ce phénomène est fourni par les résultats des élections fédérales de 1926 au Manitoba :

Parti politique	% des voix	Nombre de sièges	% des sièges
Conservateur	42,2 %	0	0 %
Travailliste-progressiste	19,5 %	7	41 %
Libéral	18,4 %	4	24 %
Progressiste	11,2 %	4	24 %
Travailliste	8,7 %	2	12 %

2) Pour gagner un siège, un parti doit recueillir plus de voix que n'importe quel autre dans une circonscription donnée; pour attirer l'attention à l'assemblée législative, il doit pouvoir obtenir le même résultat dans de nombreuses circonscriptions. Si un parti ne réussit pas du jour au lendemain, il doit convaincre les électeurs de continuer de l'appuyer jusqu'à ce qu'il atteigne le seuil d'élection effectif (voir le Glossaire).

3) Le SMU étant à sélection unique, le parti qui remporte une solide majorité dans une région sera le seul à envoyer des représentants à l'Assemblée législative et réduira au silence les autres voix de cette région.

4) Il semble y avoir de longues périodes où un seul parti est au pouvoir et des périodes durant lesquelles chaque élection porte un parti différent au pouvoir.

5) Le taux de participation aux sept dernières élections générales s'élevait en moyenne à 60,7 % en Ontario et à 69,9 % au Canada.

6) En Ontario, le taux de participation est passé de 73,5 % en 1971 à 56,8 % en 2003. Au Canada, il est passé de 76,7 % en 1972 à 60,9 % en 2004.

2. Vote préférentiel (VP) [Alternative Vote (AV)]

Le vote préférentiel (VP) est un système majoritaire qui diffère du SMU sur le plan du scrutin et de la formule électorale. En Australie, le VP est utilisé à l'échelle nationale et dans plusieurs États. Les électeurs choisissent un seul candidat dans des districts uninominaux, le siège revenant au premier candidat à obtenir une majorité absolue (50 % + 1) des voix. Ce mode de scrutin ordinal ou préférentiel oblige les électeurs à classer les candidats inscrits par ordre numérique (1, 2, 3, 4, etc.). Si aucun candidat ne réussit à obtenir une majorité des votes de premier choix, celui qui en a obtenu le moins est éliminé de la course, et ses suffrages sont redistribués selon le deuxième choix. Ce processus se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat ait accumulé une majorité des votes valides exprimés.

L'évaluation du VP par le Comité s'inspire nécessairement de l'expérience de l'Australie, seul gouvernement national à avoir employé ce système à long terme. Le Comité a également tenu compte des conclusions tirées par Harold J. Jansen dans son examen de l'expérience du VP dans trois provinces de l'Ouest du Canada au milieu du XX^{e} siècle.[15]

Le tableau suivant résume l'évaluation du VP par le Comité selon les critères et les mesures expliqués plus haut.

TABLEAU 2 : ÉVALUATION DU VOTE PRÉFÉRENTIEL (VP)

CRITÈRES	ÉVALUATION
1. Légitimité	
Conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario	Forte (sauf pour les éléments de contrainte) (1)
Encourage l'engagement (participation)	Vote obligatoire – activités partisanes en baisse
2. Représentation équitable	
Représentation selon la population	Oui
Proportionnalité	Faible
Encourage la représentation sociale	Faible – il n'y a pas de mécanismes compensatoires permettant aux partis de promouvoir la diversité

[15] Harold J. Jansen, « The Political Consequences of the Alternative Vote: Lessons from Western Canada », *Canadian Journal of Political Science*, 37:3 (septembre 2004), p. 647-669.

3. Choix des électeurs	
Nombre de votes	Un (2)
Scrutin catégorique ou préférentiel	Préférentiel (intégral)
Possibilité de panachage	Non
Nombre de candidats	Dépend du nombre de partis et de candidats indépendants
Nombre et diversité des partis politiques	Limite le nombre de partis forts (voir la section qui suit)
Complexité	Difficile à évaluer (3)
Intelligibilité et transparence	Pas totalement transparent au niveau national ou de la circonscription (4)
4. Partis effectifs	
Nombre effectif de partis électoraux/législatifs	Système bipartite virtuel – le VP est un filtre efficace (5)
Instabilité d'une élection à l'autre	Minimale
Accueille les nouveaux partis (seuil d'élection effectif)	Non accueillant (6)
Exploite ou atténue les différences régionales	Peut atténuer les différences régionales
Stabilité du système de partis (âge des partis)	Très stable
Rigidité de la discipline de parti	Rigide
5. Gouvernement stable et efficace	
Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite	Phénomène courant (7)
Probabilité d'élections anticipées	Peu élevée (surtout pour des raisons de nature fédérale)
Probabilité de continuité entre les gouvernements	Forte tendance à réélire le gouvernement au pouvoir (8)
6. Parlement efficace	
Permet l'établissement du gouvernement et de l'opposition	Oui
Renforce ou affaiblit la domination de l'exécutif (particulièrement du premier ministre)	Peut y contribuer
7. Plus grande participation des électeurs	
Compétitivité des élections	Sélection unique
Taux moyen de participation	Vote obligatoire (9)

Tendances à long terme	Stable
8. Responsabilisation	
Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite	Phénomène courant
Suffrage direct pour les députés	Oui
Programmes électoraux clairs	Oui
Accords de coalition détaillés	Non
Possibilité de panachage	Non
Proportionnalité	Non

Remarques concernant le VP

1) Mise à part la question du vote obligatoire (qui peut accompagner n'importe quelle sorte de système électoral), le « vote préférentiel complet » utilisé en Australie oblige les électeurs à classer tous les candidats par ordre strict de préférence (c.-à-d. 1,2,3,4,5,6 et non 1,2,3,3,4,4,4) pour que le bulletin de vote ne soit pas considéré comme « informel » (et donc annulé). Il semble que le public australien préférerait un « vote préférentiel optionnel », qui permettrait à chaque électeur de choisir un nombre aussi faible ou aussi élevé de candidats qu'il le désire (comme dans le cas du VUT irlandais). Cependant, les partis, groupes d'intérêts et autres peuvent distribuer des cartes indiquant pour qui voter, que les électeurs peuvent apporter avec eux au bureau de scrutin pour pouvoir le copier lorsqu'ils remplissent leur bulletin de vote. En l'absence de choix optionnels, une concession a été faite pour les élections sénatoriales, où les électeurs peuvent marquer le bulletin « au-dessus de la ligne » en indiquant un vote à côté d'un parti ou d'un candidat indépendant; le personnel électoral attribue alors les choix dans l'ordre que le parti (ou le candidat indépendant) choisi a déjà inscrit auprès de la commission électorale.

2) Bien que l'électeur classe tous les candidats, le scrutin est une forme de vote unique transférable. Un seul choix par bulletin est « en jeu » à un moment donné du dépouillement. Le deuxième choix compte seulement si le premier choix portait sur un candidat qui a été éliminé. À partir de ce moment, le premier choix ne compte plus du tout. Il en va de même pour le deuxième choix, si le bulletin doit être transféré de nouveau, et ainsi de suite pour tous les choix à prendre en considération.

3) Classer tous les candidats est plus compliqué qu'inscrire un « X » à côté du nom d'un candidat, mais l'utilisation des cartes indiquant comment voter simplifie grandement les choses.

4) À moins qu'un candidat ne recueille une majorité absolue des votes de premier choix, on peut obtenir différents résultats, y compris des cas où un candidat jouissant d'une majorité plutôt substantielle après le premier dépouillement ne gagne pas le siège. Ce système peut donner lieu à des cas de non-monotonicité

(situation où un candidat obtient plus de votes que ses concurrents mais avec de moins bons résultats). Voici un exemple classique :

	Élections 2000			**Élections 2002**	
Nombre de votes	1er choix	2e choix	Nombre de votes	1er choix	2e choix
39	Démocrates	Verts	49	Démocrates	Verts
35	Verts	Progressistes	25	Verts	Progressistes
26	Progressistes	Démocrates	26	Progressistes	Démocrates

Dans les élections 2000, le candidat progressiste se classe en dernière place et est éliminé; les votes sont alors transférés, de sorte que le candidat démocrate est élu. Après deux ans de représentation efficace, le député démocrate s'attire la faveur des électeurs verts, mais pas assez pour gagner au premier tour. Mais, en prenant des votes aux Verts, les Démocrates font élire le candidat progressiste – le candidat vert termine alors en troisième place, et ses votes sont transférés au candidat progressiste, qui devance son rivale démocrate.

Les résultats des élections 2002 illustrent également le fait qu'un VP peut produire un gagnant en violation des principes de la méthode Condorcet (selon cette méthode, le candidat élu est celui que les électeurs préfèrent à tous les autres). Les deuxièmes choix comptant pour la moitié, le total des choix pour les trois partis aux élections 2002 est calculé comme suit : Démocrates : 62 (49 + 13); Verts : 49,5 (25 + 24,5); Progressistes : 38,5 (26 + 12,5). En fait, dans cet exemple, le candidat *perdant* selon la méthode Condorcet (c.-à-d. le moins préféré en général) se retrouve gagnant.

5) En raison du scrutin préférentiel, le soutien accordé à chacun des partis politiques peut être mesuré de deux façons. La première façon est de compter les premiers choix reçus par chaque parti. La deuxième consiste à déterminer ce qu'on appelle les résultats des deux partis préférés. La commission électorale australienne transfère tous les votes au Parti travailliste australien (ALP) ou à la coalition Nationale-Libérale dans chaque district, que le candidat ait obtenu une majorité absolue ou non. On soutien que la méthode des deux partis préférés permet une comparaison plus précise des électorats et indique l'écart qui sépare les deux coalitions qui dominent la politique australienne depuis l'introduction du VP. (Il est à noter que le VP a été adopté pour permettre aux partis rivaux des Travaillistes de mettre en commun leurs appuis sans avoir à fusionner.) À long terme, le Parti travailliste australien et le Parti libéral recueillent chacun environ 40 % des voix. Le Parti national (fondé sous le nom de Country Party), qui forme un partenariat formel avec les Libéraux depuis des décennies, reçoit entre 5 % et 8 % des premiers choix et, aux termes de son entente avec les Libéraux, est le seul petit parti à gagner des sièges dans la chambre basse (entre 14 et 16 sièges en moyenne lors des récentes élections). Dans les huit élections tenues entre 1972 et 1987, aucun autre parti ou candidat indépendant n'a réussi à se faire élire. Dans les six élections tenues depuis 1987, 15 indépendants ont été élus, le maximum étant de cinq par élection (1996).

6) Pour gagner un siège, un parti doit accumuler les votes d'une majorité des électeurs; s'il n'obtient pas une majorité absolue des premiers choix, il peut l'obtenir avec les deuxièmes choix transférés, et ainsi de suite. Il est donc très difficile pour un parti de s'attirer graduellement des appuis lorsque les électeurs hésitent à voter pour un parti ayant peu ou pas de chances de gagner. Dans les quatre dernières élections, le Parti Vert et le parti One Nation ont chacun à une occasion recueilli plus de premiers choix que le Parti national, et les Démocrates se sont approchés du total du Parti national à trois occasions – mais aucun de ces petits partis de l'opposition n'a réussi à obtenir un siège à la Chambre des représentants. Dans les élections de 2004, les Démocrates et le parti One Nation ont vu leur soutien fortement érodé, mais les Verts ont reçu 150 000 premiers choix de plus que les Nationaux.

7) Si, comme de nombreux observateurs, nous traitons les Libéraux et les Nationaux comme deux factions d'un parti (« la Coalition »), la tendance à élire des gouvernements majoritaires est écrasante.

8) La Coalition a été au pouvoir pendant 20 ans de 1949 à 1969 (neuf élections), suivie par les Travaillistes pour deux mandats (1972-1977), la Coalition pour deux mandats (1980-1984), les Travaillistes pour quatre mandats (1984-1996) et, depuis 1996, la Coalition de nouveau, qui en est maintenant à son quatrième mandat.

9) Depuis l'introduction du vote obligatoire en 1924, le taux de participation aux élections australiennes est élevé et relativement stable : il se situe entre 93 % et 96 % depuis 77 ans.

3. Vote unique transférable (VUT) [Single Transferable Vote (STV)]

Le mode de scrutin à vote unique transférable (VUT) peut être décrit comme étant l'application du VP à des circonscriptions plurinominales.[16] Il est utilisé en Irlande et à Malte à l'échelle nationale, au Sénat australien, à l'Assemblée de l'Irlande du Nord et dans l'État de Tasmanie. Les électeurs élisent deux candidats ou plus dans des districts plurinominaux, les sièges allant à ceux qui accumulent suffisamment de choix pour atteindre le quota, habituellement déterminé en divisant le nombre de votes (v) par le nombre de sièges plus un (s+1).[17] Le mécanisme est un scrutin ordinal ou préférentiel qui permet aux électeurs de classer les candidats par ordre numérique (1, 2, 3, 4, etc.). Tout candidat qui atteint le quota est élu. Si le nombre de choix reçus par un candidat dépasse le quota, l'excédent est réparti entre les candidats qui restent. S'il reste des sièges à pourvoir, les candidats ayant reçu le moins de votes sont éliminés de la course à tour de rôle et leurs votes sont redistribués selon le choix suivant jusqu'à ce que tous les sièges soient occupés.

L'évaluation du VUT par le Comité s'inspire nécessairement de l'expérience de l'Irlande, qui est un des deux pays à avoir utilisé ce système à long terme.

Le tableau qui suit résume l'évaluation du VUT par le Comité en fonction des critères et des mesures expliqués plus haut.

TABLEAU 3 : ÉVALUATION DU VOTE UNIQUE TRANSFÉRABLE (VUT)

Critères	Évaluation
1. Légitimité	
Conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario	Faible (1)
Encourage l'engagement (participation)	En baisse
2. Représentation équitable	
Représentation selon la population	Oui
Proportionnalité	De modérée à forte, selon l'étendue des districts (2)
Encourage la représentation sociale	Faible – ce système comporte peu de mécanismes compensatoires permettant aux partis de promouvoir la diversité (3)

[16] En théorie, le VUT de l'Irlande et le VP de l'Australie font appel à un « bulletin unique transférable », le VP dans des circonscriptions uninominales et le VUT (on parle aussi de représentation proportionnelle par vote unique transférable ou RP-VUT) dans des circonscriptions plurinominales.

[17] Le quotient de Droop, d'usage courant, est calculé selon la formule (v/(s+1))+1.

3. Choix des électeurs	
Nombre de votes	Un (pour deux sièges ou plus)
Scrutin catégorique ou préférentiel	Préférentiel (optionnel)
Possibilité de panachage	Non
Nombre de candidats	Dépend du nombre de partis et de candidats indépendants
Nombre et diversité des partis politiques	Permet la diversité mais affaiblit les partis
Complexité	Dépend du nombre de candidats, de partis et de sièges en jeu, et de la volonté des électeurs à tenir compte de toutes ces variables (4)
Intelligibilité et transparence	Pas entièrement transparent au niveau national ou de la circonscription (5)
4. Partis effectifs	
Nombre effectif de partis électoraux/législatifs	Système multipartite (6)
Instabilité d'une élection à l'autre	Modérée
Accueille les nouveaux partis (seuil d'élection effectif)	Accueillant (7)
Exploite ou atténue les différences régionales	Les différences régionales ne sont pas prononcées
Stabilité du système de partis (âge des partis)	Très stable (8)
Rigidité de la discipline de parti	Rigide (9)
5. Gouvernement stable et efficace	
Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite	Rare
Probabilité d'élections anticipées	Les élections anticipées sont courantes
Probabilité de continuité entre les gouvernements	Tendance prononcée à réélire le gouvernement (10)
6. Parlement efficace	
Permet l'établissement du gouvernement et de l'opposition	Oui
Renforce ou affaiblit la domination de l'exécutif (particulièrement du premier ministre)	Peut y contribuer (11)

7. Plus grande participation des électeurs	
Compétitivité des élections	Mixte (12)
Taux moyen de participation	Faible (13)
Tendances à long terme	En baisse (14)
8. Responsabilisation	
Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite	Peu élevée
Suffrage direct pour les députés	Oui
Programmes électoraux clairs	Oui
Accords de coalition détaillés	Oui (15)
Possibilité de panachage	Non
Proportionnalité	Modérée à forte, selon l'étendue des districts

Remarques concernant le VUT

1) Le VUT exige des circonscriptions plurinominales, ce qui va à l'encontre de la préférence de la population ontarienne pour « la solidité et [...] la clarté du lien entre les électeurs d'une circonscription et leur représentant » (Commission du droit du Canada, 2004, p. 69). Particulièrement dans le Nord et les régions rurales de l'Ontario, les circonscriptions plurinominales couvriraient un énorme territoire. Deux autres aspects du système seraient nouveaux pour les Ontariens – sans préjuger de leur légitimité – à savoir, l'utilisation d'un bulletin de vote ordinal et le fait d'avoir des candidats du même parti en concurrence les uns avec les autres.

2) Cette question implique d'importants compromis. À moins que le district moyen ne puisse élire cinq représentants ou plus, le système ne peut être, au mieux, que semi-proportionnel; des districts de cinq sièges ou plus poseraient des défis en Ontario étant donné la taille de la population et l'étendue géographique des circonscriptions. Les députés irlandais sont responsables de 24 000 électeurs en moyenne, de sorte qu'un district irlandais à cinq sièges est de la taille d'une (petite) circonscription ontarienne. Même en Irlande, la tendance est d'avoir plus de districts à trois députés, ce qui réduit la proportionnalité du système (à moins que, comme un universitaire l'a souligné, les petits partis décident de ne pas disputer de sièges dans les petits districts).

3) Les partisans du VUT proposent que les circonscriptions plurinominales permettent aux partis qui le désirent d'établir des listes « équilibrées » de candidats. D'un autre côté, il est évident que la plupart des partis ne présenteront pas de telles listes parce que cela risque de diviser les appuis dont ils jouissent. Comme les sièges d'un district sont répartis de façon proportionnelle ou semi-proportionnelle, la plupart des partis ont une bonne idée du nombre de sièges qu'ils peuvent raisonnablement s'attendre à gagner. D'après la sagesse

conventionnelle, les partis qui s'attendent à gagner un ou deux sièges ne devraient présenter qu'un ou deux candidats, tandis que ceux qui pourraient en élire plus que deux devraient présenter un candidat de plus qu'ils pourraient raisonnablement espérer élire. Ce raisonnement a deux conséquences : premièrement, une baisse globale du nombre de candidats (pour tous les partis) et donc de possibilités de disputer un siège; deuxièmement, lorsqu'un parti présente plus d'un candidat, aussi équilibrée que soit sa liste, ses candidats sont en concurrence les uns avec les autres, contrairement à ce qui se passerait (par exemple) avec une liste de parti bloquée.

4) Contrairement au VP de l'Australie, le VUT de l'Irlande est un système de choix optionnels. L'électeur peut faire autant de choix qu'il le désire. L'électeur peut se contenter d'inscrire un « X » à côté du nom d'un candidat mais il peut aussi, en distribuant tous les choix pour tous les candidats dans un district plurinominal, s'engager dans un exercice intellectuel exigeant et soutenu.

5) Comme dans le VP de l'Australie, différents résultats sont possibles, y compris des cas où des candidats à qui il manque seulement quelques voix pour atteindre le quota après le premier décompte se retrouvent sans siège. Comme le VP, le VUT est susceptible de produire des résultats contraires à l'intuition, comme des candidats dont le compte final est réduit parce qu'ils ont obtenu plus de votes de premier choix (non-monotonicité) et des candidats qui n'auraient pas été élus si *tous* les choix étaient comptés (gagnants ne satisfaisant pas au critère Condorcet). La présence de circonscriptions plurinominales donne lieu à d'autres curiosités, dont le cas d'un député sortant qui a terminé en deuxième place avec 90 % du quota après le premier décompte dans un district à trois sièges, mais qui n'a pas réussi à gagner un siège, et celui d'un autre candidat à qui il ne manquait que 210 votes pour atteindre le quota après le premier décompte mais qui n'a pas été élu. Un examen rapide des résultats des élections irlandaises révèle que, dans pratiquement tous les districts, la majorité des bulletins de vote ne sont comptés qu'une seule fois (c.-à-d. que le deuxième choix et les choix suivants ne sont jamais pris en compte). Pourquoi? Parce que la majorité des candidats finissent par atteindre le quota seulement après un transfert de choix (c.-à-d. qu'ils n'ont pas assez de votes après le décompte initial). Résultat, leurs bulletins sont comptés une fois puis mis de côté. Il en va généralement de même pour le dernier candidat non élu. Ainsi, la plupart des choix autres que les premiers exprimés par les électeurs n'ont aucun impact sur les résultats. Par ailleurs, ce sont les deuxièmes, troisièmes et quatrièmes choix des candidats ayant reçu le moins de voix qui déterminent quels candidats atteignent le quota. En 1931, Winston Churchill aurait décrit le VP comme attribuant les votes qui ont le moins de valeur aux moins valables des candidats. [Réserve émise par lord Alexander, dans *Report of the Independent Commission on the Voting System* (Commission Jenkins), octobre 1998.]

6) Le soutien accordé aux partis politiques (et donc toutes les autres mesures dérivées de la force du parti) en Irlande est mesuré à l'aune des premiers choix reçus par chaque parti. On n'essaie pas, comme en Australie, de déterminer les résultats des deux partis préférés ou d'utiliser une formule semblable. Il semble, selon les résultats des deux dernières élections au Dáil (chambre basse du

Parlement irlandais), que le régime des partis pourrait être en voie de transformation, avec la baisse du soutien aux trois principaux partis au-dessous des moyennes historiques, l'émergence ou la réémergence des partis tels que les Verts et Sinn Fein, et une augmentation remarquable du nombre de candidats indépendants.

7) Le seuil d'élection effectif est faible, comme en témoigne la présence de sept partis et de 13 députés indépendants au Dáil. Étant donné la petite taille des circonscriptions irlandaises (environ 18 000 électeurs par député) et le taux relativement faible de participation (un peu plus de 60 %), il ne faut pas beaucoup de votes pour atteindre le quota. Dans les élections de 2002, le quota se situait généralement entre 8 500 et 10 000 votes, mais il descendait à 6 487 dans le Sud-Est de Dublin, où le dernier candidat élu n'a recueilli que 4 032 votes. (Souvent, le dernier candidat élu n'atteint pas le quota, mais son nom est l'avant-dernier qui reste après élimination de tous les autres candidats.) La tendance en faveur des districts à trois sièges rend le système moins proportionnel et moins accueillant pour les petits et les nouveaux partis.

8) Les trois principaux partis (Fianna Fáil, Fine Gael et le Parti travailliste) remontent aux années 1920, mais il y a plus de fluidité entre les petits partis. On s'attend à ce que Sinn Fein – qui est le plus ancien parti du Dáil – fasse très bonne figure aux prochaines élections.

9) Des arguments théoriques donnent à penser que le VUT pourrait affaiblir la discipline de parti, puisqu'il oppose les candidats du même parti les uns aux autres, et que sa tendance à permettre l'élection de candidats indépendants protège tout membre menacé d'expulsion parce qu'il répudie la position de son parti. Par ailleurs, la pratique en Irlande montre que la discipline de parti est aussi absolue ou à peu près que dans n'importe quel SMU. Selon un observateur, Fianna Fáil expulsera tout député qui s'abstient de voter pour un projet de loi du gouvernement ou qui vote contre [Mike Culpepper, *Nelson Daily News*, dans le cadre du débat entourant le système VUT-C.-B.]. Le VUT oblige les députés à concentrer leurs efforts dans leur circonscription, de sorte que la politique en Irlande a un caractère fortement local. Cela n'affaiblit pas nécessairement la discipline de parti, mais pourrait affaiblir les partis en tant qu'architectes et défenseurs assidus de la politique d'intérêt public. Un commentateur a noté ce qui suit :

> [*Traduction*]
> Les principaux partis irlandais ont tendance à fonctionner selon des principes personnalistes, ce qui signifie que les différends internes mettent principalement l'accent sur les personnalités plutôt que sur les politiques. Il existe des dissensions au sein des quatre grands partis irlandais, mais celles-ci empêchent rarement chaque parti de faire front commun dans la négociation des conditions de la coalition. [« Politico-Administrative Relations under Coalition Government: The Case of Ireland », Bernadette

Connaughton, Department of Government & Society, University of Limerick (2002), p. 4.]

10) Fianna Fáil a formé (seul ou en coalition) 17 des 23 gouvernements élus depuis 1932 et dirigé la coalition gouvernante durant les deux premières années du 27e Dáil (1992-1997).

11) D'aucuns soutiennent que la dimension locale de la politique irlandaise, qui oblige les députés à accorder une importance démesurée aux affaires de la circonscription, renforce l'exécutif.

12) Le VUT devrait être concurrentiel à différents niveaux, non seulement entre les partis mais aussi entre les candidats d'un parti donné et entre les candidats des partis et les indépendants. Les partisans du VUT comme option de réforme électorale disent souvent qu'avec ce modèle, il n'y a « pas de sièges sûrs ». Par ailleurs, le Comité a appris qu'en Irlande, le député moyen est élu à quatre reprises et que la présence de puissantes dynasties politiques signifie, dans la pratique, que de nombreux sièges sont assez sûrs pour être transmis d'une génération à l'autre. Dans sa thèse de 1985 sur la politique et le clientélisme dans les zones urbaines de l'Irlande, Lee Komito écrit :

[*Traduction*]
…les gens votent pour le parent d'un ami (ou l'ami d'un parent). C'est une des raisons qui expliquent le grand nombre de sièges « familiaux », où la charge politique est pratiquement transmise de père en fils. Dans les élections de 1977, par exemple, 32 députés élus sur 148 avaient des liens de parenté avec leurs prédécesseurs : 24 fils, 1 fille, 3 veuves et 4 neveux (Nealon, 1977:134). Dans les élections de 1973, il y en avait 37 sur 144 : 31 fils, 1 fille, 3 neveux et 2 beaux-fils (Nealon, 1974:119). Comme l'adhésion à un parti, le nom de famille commande la loyauté des électeurs.

Dans une collectivité stable, les réseaux de parents et de beaux-parents mobilisent des centaines de votes. Dans de nombreuses régions rurales, le réseau de parents assure une base électorale personnelle indépendante du parti politique. Dans les zones urbaines, la mobilité sociale et résidentielle affaiblit ces vastes réseaux de parents et d'amis, mais ce facteur continue de jouer. À Dublin, un nom de famille respecté attire des votes (p. ex. Ryan, Lemass, Briscoe, Brady, Cosgrave et Burke, pour n'en nommer que quelques-uns), même de la part de personnes qui n'ont aucun lien personnel avec le politicien. Parfois, la famille aide aussi le candidat à se constituer un réseau personnel. Gerard Brady a non seulement hérité du siège de son père, il a aussi eu la chance d'avoir des frères qui attirent les votes de leurs parents et amis et de leurs relations d'affaires. Comme ses frères exercent tous des professions différentes, leurs réseaux

> personnels s'étendent à différents domaines. Dans ce cas particulier, les réseaux constitués par la famille sont aussi importants que le nom de famille, et il en va de même pour d'autres politiciens dublinois.

Nous ne voulons pas dire que le VUT encourage l'établissement de telles dynasties, mais il est évident qu'en Irlande il leur oppose peu d'obstacles. Le Comité a également appris que, dans les circonscriptions non urbaines, il arrive souvent aux députés d'établir des circonscriptions virtuelles basées sur les sections géographiques distinctes du district.

13) Le taux de participation aux quatre dernières élections était inférieur à 70 %; en 2002, ce taux est descendu à 62,6 %.

14) Le taux de participation est passé de 76,6 % en 1973 à 62,6 % en 2002.

15) [*Traduction*] « Depuis 1993, cet accord prend la forme d'une entente explicite appelée Programme pour le gouvernement. Le programme en cours est intitulé "Programme d'action pour le millénaire, 1997". Ces accords sont aussi considérés comme une assurance contre le futur rejet d'une priorité stratégique par l'autre parti. D'un autre côté, si un enjeu donné n'est pas traité dans l'accord, ses chances de figurer au programme du gouvernement dans l'avenir sont fortement réduites. » Connaughton, p. 9.

4. Système mixte compensatoire (SMC) [Mixed Member Proportional (MMP) en Nouvelle-Zélande et Additional Member System (AMS) au Royaume-Uni]

Dans un SMC, au moins la moitié des membres de l'assemblée législative sont élus dans des districts uninominaux. Les autres membres sont élus à partir des listes de parti. Sous réserve d'une exception notable (discutée un peu plus loin), les électeurs des SMC remplissent un bulletin de vote à deux colonnes (voir le modèle à l'annexe F) : dans une colonne, ils choisissent parmi les candidats qui se présentent dans leur district électoral; dans la deuxième, ils choisissent un des partis inscrits sur la liste. Le pourcentage du vote obtenu par le parti, à l'échelle de la province ou de la nation, détermine la proportion des sièges de l'assemblée législative attribuée à chaque parti.[18] Le nombre de sièges de liste est calculé en soustrayant le nombre de sièges de circonscription du pourcentage total de sièges de chaque parti. Ainsi, si un parti recueille 20 % des voix et a droit à 20 sièges mais qu'il ne gagne que 12 sièges de circonscription, il reçoit 8 sièges de liste pour combler la différence. Les sièges de liste sont attribués à des personnes inscrites sur une liste préparée par le parti, enregistrée auprès du personnel électoral et parfois imprimée (du moins en partie) sur le bulletin de vote.

En Allemagne, premier pays à avoir adopté le SMC, le rapport entre le nombre de sièges de circonscription et le nombre de sièges de liste est de 50:50. Les sièges de liste sont attribués sur une base proportionnelle aux candidats inscrits sur les listes d'État (*Land*) préparées par les partis politiques lors de congrès tenus à cette fin avant les élections. Les parlements d'État (*Landtagen*) sont élus de la même façon. L'exception susmentionnée est l'élection au *Landtag* de Baden-Württemberg, qui applique la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaits [best runners-up model]. Les électeurs de cet État votent pour un seul député local dans ce qui est essentiellement un SMU. C'est toutefois le total accumulé par chaque parti dans tout l'État qui détermine sa part des 120 sièges de l'assemblée législative. Le candidat qui remporte une majorité des votes dans chacune des 70 circonscriptions est élu (mandat direct). On calcule le nombre de mandats proportionnels à attribuer à chaque parti en soustrayant son nombre de mandats directs de sa part totale des sièges. Les 50 mandats proportionnels sont remplis par les candidats défaits de chaque parti qui ont accumulé le plus grand nombre de votes dans chacun des quatre districts administratifs de l'État.

La Nouvelle-Zélande, qui a adopté le SMC pour les élections de 1996 et qui a tenu quatre élections sous ce système jusqu'ici, affichait un rapport de 58:42 entre le nombre de sièges de circonscription et le nombre de sièges de liste après les élections de septembre 2005. Dans ce pays, les sièges de liste sont attribués à l'échelle nationale. En 1997, l'Écosse et le pays de Galles ont adopté une variante du SMC appelée Additional Member System (AMS), sous laquelle ils ont tenu chacun deux élections. Les électeurs de ce système élisent un député local et votent pour la liste régionale d'un parti (l'Écosse compte huit circonscriptions régionales de sept membres chacune). Les sièges de liste sont répartis sur une

[18] Sous réserve des seuils prescrits par la loi ou des dispositions concernant les « mandats excédentaires » (voir l'annexe D : Rapport sur les consultations en Europe).

base proportionnelle tenant compte du nombre de sièges de circonscription gagnés dans la région.

Le tableau qui suit résume l'évaluation du SMC par le Comité selon les critères et mesures expliqués plus haut.

TABLEAU 4 : ÉVALUATION DU SYSTÈME MIXTE COMPENSATOIRE (SMC)

Critères	Évaluation
1. Légitimité	
Conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario	Mixte (1)
Encourage l'engagement (participation)	Oui, mais moins qu'avant (2)
2. Représentation équitable	
Représentation selon la population	Oui (exception : B-W) (3)
Proportionnalité	Forte (exceptions) (4)
Encourage la représentation sociale	Oui – la liste de parti est un mécanisme efficace pour les partis qui choisissent de promouvoir la diversité (exception : B-W)
3. Choix des électeurs	
Nombre de votes	Deux (B-W : un)
Scrutin catégorique ou préférentiel	Catégorique
Possibilité de panachage	Oui
Nombre de candidats	Dépend du nombre de partis et de candidats indépendants
Nombre et diversité des partis politiques	Permet la diversité, selon le seuil (voir la section qui suit)
Complexité	Relativement simple (5)
Intelligibilité et transparence	Transparent au niveau national et de la circonscription (6)
4. Partis effectifs	
Nombre effectif de partis électoraux/législatifs	Système multipartite
Instabilité d'une élection à l'autre	Varie (7)
Accueille les nouveaux partis (seuil d'élection effectif)	Généralement accueillant (8)
Exploite ou atténue les différences régionales	Résultats variables (9)
Stabilité du système de partis (âge des partis)	Varie
Rigidité de la discipline de parti	Rigide

5. Gouvernement stable et efficace	
Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite	Peu élevée
Probabilité d'élections anticipées	Peu élevée (10)
Probabilité de continuité entre les gouvernements	Très élevée
6. Parlement efficace	
Permet l'établissement du gouvernement et de l'opposition	Oui
Renforce ou affaiblit la domination de l'exécutif (particulièrement du premier ministre)	Peut l'affaiblir
7. Plus grande participation des électeurs	
Compétitivité des élections	Élections concurrentielles
Taux moyen de participation	Assez élevé (11)
Tendances à long terme	En baisse (12)
8. Responsabilisation	
Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite	Peu élevée
Suffrage direct pour les députés	Oui (13)
Programmes électoraux clairs	Oui
Accords de coalition détaillés	Oui
Possibilité de panachage	Oui
Proportionnalité	Oui

Remarques concernant le SMC

1) Les électeurs ontariens ont l'habitude de voter pour des députés de circonscription dans des districts uninominaux sous le SMU et préfèrent élire des députés locaux qui offrent une représentation géographique. L'élection de députés à partir des listes de parti, que ce soit à l'échelle de la province ou des circonscriptions régionales, serait contraire aux pratiques électorales et parlementaires de l'Ontario. La mesure dans laquelle le fait d'avoir deux modes d'élection se traduit par deux types de responsabilité (et/ou de responsabilisation) et/ou de statut ou de légitimité, présente souvent un problème dans les SMC. Les électeurs pourraient considérer un type de député comme moins légitime (ou responsable) que l'autre, mais ils pourraient aussi juger de la légitimité des députés sous le SMC selon la performance du système à d'autres égards. La différence de statut (réelle ou perçue) peut être plus problématique pour les députés que pour le grand public.

2) Outre la participation au scrutin, discutée plus loin, les niveaux généraux d'adhésion à un parti et de participation à ses activités ont tendance à être plus élevés dans les systèmes de RP, et les partis exercent leurs activités politiques à tous les niveaux, de l'assemblée législative nationale aux conseils locaux. Les taux d'adhésion et de participation dans ces pays ont néanmoins tendance à baisser.

3) Dans la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaits, que Baden-Württemberg (B-W) utilise pour s'assurer que la part des sièges détenue par un parti correspond à son pourcentage des voix, les circonscriptions n'ont pas toutes le même nombre de représentants (qui varie entre un et quatre). Bien que les districts soient initialement découpés conformément aux principes de la représentation selon la population, les sièges sont répartis de façon inverse quoique plutôt imprévisible.

4) Plus la répartition des sièges de liste est basée sur le total des voix, comme en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, plus les résultats globaux sont proportionnels. Le fait d'utiliser les circonscriptions régionales pour les sièges de liste réduit la proportionnalité globale, et plus ces circonscriptions sont petites, plus les résultats sont semi-proportionnels. De même, si la proportion globale de sièges de liste est trop petite par rapport aux sièges de circonscription, la pleine proportionnalité pourrait s'avérer impossible.

5) Dans les bulletins de vote des SMC, l'électeur doit habituellement choisir un candidat pour sa circonscription, de la même manière que dans un SMU, et choisir un parti sur l'autre moitié du bulletin. Bien que ce genre de bulletin soit seulement un peu plus compliqué que le bulletin simple d'un SMU (comme à B-W), il semble que certains électeurs de ces systèmes ne comprennent pas le bulletin de vote à deux volets ni la possibilité de panachage qu'il leur offre. Selon les résultats d'un sondage réalisé auprès des électeurs écossais après les élections de 2003 (les deuxièmes sous leur SMC), seulement 1 % d'entre eux ont eu beaucoup de mal à remplir le bulletin de vote, 11 % ont trouvé cette tâche passablement difficile, 33 % ne l'ont pas trouvée très difficile, et 39 % n'ont eu aucun mal à le remplir. John Curtice, « Proportional Representation in Scotland: Public Reaction and Voter Behaviour », p. 7.

6) Le député de circonscription est élu de la même façon que le candidat dans le SMU : le gagnant est celui qui recueille le plus grand nombre de voix. Les résultats nationaux sont transparents en ce sens que le pourcentage des voix obtenu par chaque parti correspond à sa part des sièges. Ce qui est moins évident, c'est le mécanisme qui répartit les sièges de liste par rapport aux sièges de circonscription pour assurer la cohérence des résultats globaux. À Baden-Württemburg, les mandats proportionnels vont aux meilleurs candidats défaits des partis; sous ce système, un candidat classé en troisième place peut gagner un mandat proportionnel parce qu'il est un des meilleurs candidats défaits de son parti, tandis que le candidat en deuxième place ne gagne pas de siège parce qu'il n'est pas assez haut placé parmi les meilleurs candidats défaits de son parti ou parce que son parti n'a pas droit à des mandats proportionnels.

7) Le système de partis de l'Allemagne (à l'échelle nationale et à B-W) affiche un degré relativement faible d'instabilité, tandis que le système italien, pour un certain nombre de raisons – dont l'histoire des partis italiens et les effets des changements sur le système électoral italien – génère une instabilité considérable. Dans les quatre élections tenues sous le SMC, la Nouvelle-Zélande a obtenu des résultats mitigés : certains partis (comme le Parti travailliste) ont connu des changements mineurs, alors que d'autres (comme le Parti national) ont enregistré d'importantes variations dans leurs niveaux de soutien.

8) Comme dans n'importe quel système d'élection de députés individuels, le seuil effectif pour gagner *un* siège est le pourcentage de l'électorat représenté par un siège. L'important dans un système proportionnel, c'est le niveau de soutien à partir duquel des sièges de liste sont garantis au parti qui ne gagne aucun siège de circonscription (ou sa part des sièges). En Allemagne et en Nouvelle-Zélande, il y a un seuil légal. En Nouvelle-Zélande, tout parti qui gagne un siège de circonscription a droit à sa part proportionnelle des sièges de liste. En Allemagne, un parti doit gagner trois sièges de circonscription, ou recueillir 5 % des voix à l'échelle nationale. En Écosse, la taille des circonscriptions régionales signifie qu'un seuil d'élection effectif variant entre 5 % et 7 % sépare les petits partis d'une certitude raisonnable de représentation. Le Parlement italien a récemment adopté des réformes électorales qui rétablira un système RP avec listes à l'aide d'un ensemble de seuils progressifs dont le dépassement comporte différentes conséquences.

9) Les élections tenues dans des circonscriptions majoritaires permettent aux partis d'exploiter davantage les différences régionales que sous d'autres formes de RP, mais cet avantage est mitigé par les sièges de liste qui sont habituellement attribués de manière à empêcher les partis de n'avoir aucun siège dans les régions où ils n'ont pas obtenu une majorité. En Écosse, les Travaillistes et les Libéraux Démocrates bénéficient de leurs forces régionales, par rapport au Parti national écossais et aux Conservateurs, dont le soutien est plus diffus. Les sièges de liste régionaux permettent néanmoins aux deux derniers partis d'être représentés dans des régions où ils n'auraient autrement aucun représentant.

10) Des pays qui ont un SMC, le plus susceptible d'avoir des élections anticipées est l'Italie; ce pays est toutefois moins sujet aux élections anticipées sous le SMC qu'il l'était sous l'ancien système proportionnel avec listes (qu'il est sur le point de rétablir).

11) Les taux moyens de participation aux cinq dernières élections tenues dans les trois démocraties avancées qui utilisent un SMC sont les suivants : Allemagne : 79,2 %; Italie : 85,2 % Nouvelle-Zélande : 83,2 %.

12) Le taux de participation aux cinq dernières élections est resté stable en Allemagne (78 %, 79 %, 82 %, 79 %, 78 %), a baissé en Italie (89 %, 87 %, 86 %, 83 %, 81 %) et a oscillé en Nouvelle-Zélande (85 %, 88 %, 85 %, 77 %, 81 %).

13) Cela vaut seulement pour les sièges de circonscription. Une des critiques formulées à l'égard du SMC est que les électeurs n'ont pas leur mot à dire dans la composition des listes de parti et le classement des candidats. Il est à noter que, dans certains pays, comme en Allemagne, les partis établissent leurs listes dans le cadre d'un congrès tenu à l'échelle de l'État; les électeurs qui désirent influencer le classement des candidats peuvent le faire à l'intérieur du parti. Il est également possible d'offrir un certain choix aux électeurs à cet égard. Les listes de parti régionales, par exemple, pourraient faire l'objet d'un scrutin ordinal (c.-à-d. préférentiel). En Suède, les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour un des candidats inscrits sur la liste du parti et, si ce candidat obtient suffisamment d'appuis, il peut se retrouver en tête de liste.

5. Remarque concernant le nombre de sièges

Un aspect du mandat du Comité non couvert par les critères utilisés pour évaluer les modèles électoraux est la viabilité des systèmes en ce qui concerne le « nombre » de sièges. Les observations qui suivent examinent les répercussions de la mise en œuvre de chacun des modèles électoraux alternatifs sur le nombre de sièges.

Vote préférentiel (VP)

Le VP n'exigerait aucune modification au nombre de sièges ou à la taille des districts électoraux.

Système mixte compensatoire (SMC)

Le SMC nécessiterait la création d'un deuxième niveau de sièges compensatoires ou de liste. La création de tels sièges à l'Assemblée législative existante élargirait grandement les dimensions (géographiques et démographiques) des districts uninominaux, particulièrement dans le Nord et les régions rurales de l'Ontario. Un deuxième niveau de 26 sièges compensatoires (ou environ 25 % des sièges après les prochaines élections) laisserait 81 sièges de circonscription, avec une population moyenne de 154 000 habitants[19]. Cela ferait problème, particulièrement s'il était résolu de maintenir un nombre précis de sièges dans une région donnée de la province.

Une solution de rechange serait d'ajouter les sièges de liste au nombre total de sièges de l'Assemblée législative. Si l'on ajoutait 26 sièges (par exemple) aux 107 sièges prévus après les prochaines élections, on porterait à 133 le nombre total de sièges de l'Assemblée.[20]

La deuxième question que le SMC pourrait soulever est s'il y a lieu d'utiliser les circonscriptions régionales comme sièges compensatoires (comme en Écosse), ou une seule circonscription à l'échelle de la province. Dans le premier cas, il faudrait constituer une commission pour déterminer quelles circonscriptions regrouper à l'échelle régionale et combien de sièges de liste attribuer à chaque circonscription régionale.[21] Même la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaits nécessiterait l'établissement d'une procédure pour attribuer une proportion appropriée des sièges de liste à chaque partie de la province.

Vote unique transférable (VUT)

De tous les modèles examinés, le VUT a les conséquences les plus graves pour le nombre de députés et les dimensions des circonscriptions. Tout d'abord, il requiert des districts plurinominaux. Alors que les districts de l'Irlande comptent

---

[19] Le pourcentage de sièges de liste (25 %) n'est donné qu'à titre illustratif et reflète le bas de la gamme de pourcentages de sièges de deuxième catégorie dans les pays qui utilisent un SMC (p. ex. 50 % en Allemagne, 43 % en Écosse, 42 % en Nouvelle-Zélande, 40 % au pays de Galles et 25 % en Italie).

[20] Jusqu'à la fin de la 36e législature, l'Assemblée législative de l'Ontario comptait 130 sièges.

[21] Il n'est pas nécessaire que chaque circonscription régionale ait le même nombre de sièges, à condition que son pourcentage des sièges de liste reflète son pourcentage de la population provinciale.

de trois à cinq députés chacun, ceux de l'Assemblée d'Irlande du Nord en comptent six, nombre plus propice a) à assurer la proportionnalité, et b) à permettre aux partis autres que le plus grand à présenter plus d'un candidat.

En supposant un total de 107 députés en Ontario, une moyenne de cinq députés par district ramènerait le nombre de districts à environ 21, y compris deux (ou au plus trois) dans le Nord de l'Ontario. Cela créerait des circonscriptions très étendues sur le plan géographique, avec une moyenne de 600 000 électeurs par district, représentés par quatre ou cinq députés. Cela semble incompatible non seulement avec l'expérience que les Ontariens ont de la géographie politique, mais aussi avec le désir exprimé par les partisans du VUT de transférer la balance du pouvoir des partis aux électeurs et aux candidats. Dans une circonscription de plus d'un demi-million de personnes, seuls les partis bien organisés et bien financés pourront mener une campagne efficace. En Irlande, chaque député représente environ 24 000 électeurs. Pour atteindre la même proportion, l'Assemblée législative de l'Ontario devrait compter quelque 518 députés. Le Comité a appris qu'une des raisons pour lesquelles l'ACCB a proposé le VUT, c'est que son mandat ne lui permettait pas de recommander l'augmentation du nombre de sièges. Or, il est difficile de voir comment le VUT pourrait fonctionner en Ontario sans une augmentation substantielle du nombre de députés.

Bref, dans bien des cas, la réforme électorale obligerait l'Ontario à établir sa propre commission de délimitation des circonscriptions électorales pour régler les questions telles que le nombre de circonscriptions et leur étendue.

6. Observations concernant les systèmes exclus

Dans son étude des systèmes électoraux alternatifs, le Comité a conclu que deux des options sont trop éloignées des normes et des traditions de la démocratie ontarienne pour mériter plus qu'une mention.

Comme le VP, le scrutin de ballottage ou modèle majoritaire à deux tours utilisé en France vise à réunir une majorité pour le candidat gagnant. Outre l'inconvénient et le coût de demander aux Ontariens d'aller aux urnes deux fins de semaine de suite, les experts semblent convenir que le modèle à deux tours offre peu d'avantages par rapport au système majoritaire uninominal (SMU).

Le système électoral le plus courant dans les pays de l'OCDE (17 sur 30) est le système de représentation proportionnelle (RP) avec listes, qui utilise des listes de parti dans des districts plurinominaux. Les grands districts plurinominaux (à six sièges ou plus) seraient difficilement compatibles avec la population et la géographie de l'Ontario, comme il est mentionné plus haut dans la discussion sur le VUT. La plupart des systèmes proportionnels avec listes utilisent aussi une liste de parti bloquée (c.-à-d. que l'électeur ne peut pas choisir parmi les candidats désignés par le parti ou modifier l'ordre dans lequel ils sont classés), ce qui s'écarterait encore davantage de la culture et des traditions politiques de la province.[22]

[22] La Commission du droit du Canada, qui a adopté une position semblable dans son rapport intitulé *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada* (Ottawa, 2004), observe qu'« il serait cependant possible de remédier en partie à cette situation en employant des listes qui permettent aux électeurs de choisir leurs candidats préférés » (p. 89). Cela ajouterait néanmoins un degré de complexité à ce qui, du moins au début, serait une expérience électorale entièrement nouvelle pour la plupart des Ontariens.

II. RÉFÉRENDUM SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE

Le Comité a notamment pour mandat d'étudier le « processus pour un référendum, qui devra être tenu après une étude de la réforme électorale par une assemblée de citoyens [...] et [il] peut faire des recommandations sur les critères pour remporter un référendum ». Ayant entendu divers experts de l'Ontario et consulté des membres du personnel électoral d'un certain nombre d'administrations, le Comité a plusieurs observations et recommandations à formuler.

Nombre et types de référendums

En mai 2005, dans le cadre des élections provinciales, la Colombie-Britannique a tenu un référendum consistant en une seule question : « La Colombie-Britannique doit-elle adopter le système électoral VUT-C.-B. suite à la recommandation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale? Oui/Non ».[23]

Le Comité a tenu compte de la suggestion de poser une question préalable aux électeurs pour mesurer leur désir de changement, comme dans le processus en deux étapes de la Nouvelle-Zélande. La première étape du processus néo-zélandais consistait en un plébiscite non exécutoire à deux questions. La première demandait aux électeurs de choisir entre la réforme du système électoral et le maintien du statu quo. La deuxième leur demandait de choisir parmi les quatre options proposées en cas de réforme du système électoral.[24] Le gouvernement avait promis que si les électeurs se prononçaient en faveur du changement, il tiendrait un second référendum exécutoire leur demandant de choisir entre le modèle préféré de réforme électorale (en l'occurrence, le SMC) et le système en vigueur.

À propos des diverses options proposées, le Comité a quelques observations à faire :

a) si l'assemblée des citoyens recommande de maintenir l'actuel système, il sera inutile de tenir un référendum;

b) si l'assemblée des citoyens (comme l'ACCB) recommande une seule option de réforme du système électoral, il suffira de tenir un référendum à une seule question demandant aux électeurs de l'Ontario de choisir entre le système électoral proposé par l'assemblée des citoyens et le système en place;

---

[23] VUT-C.-B. est le système proposé par l'ACCB et partage les caractéristiques essentielles du système VUT évalué plus haut. La proposition VUT-C.-B. ne finalisait ni le nombre de districts électoraux ni leur taille, et les méthodes de dépouillement proposées différeraient de celles du système irlandais.

[24] Les quatre options proposées étaient le VUT, le SMC, le VP et le système du député supplémentaire (une variante du SMC).

c) si l'assemblée des citoyens recommande ou propose plus d'une option de réforme, il faudra tenir un référendum en deux étapes, comme en Nouvelle-Zélande.

Le Comité recommande que toute proposition de l'assemblée des citoyens soit la plus complète possible afin de fournir à l'Assemblée législative et à l'électorat tous les détails essentiels dont ils ont besoin pour prendre une décision.[25]

Explication :
De l'avis du Comité, toute question visant à mesurer le soutien à une proposition de l'assemblée des citoyens doit être interprétée comme mesurant également le désir de changement. Une question du genre « voulez-vous que des changements soient apportés au système électoral? » pourrait laisser perplexes de nombreux électeurs (quels changements? pourquoi? etc.), et un vote « oui » ne donnerait pas d'orientation précise au gouvernement. L'établissement même d'une assemblée des citoyens est un moyen d'évaluer le désir de changement.

Le Comité s'est penché sur l'objection, soulevée par certains intervenants de la Colombie-Britannique, que les électeurs étaient limités au modèle proposé par l'ACCB et auraient pu privilégier un autre modèle. Si ce niveau de choix est souhaitable, le mandat de l'assemblée des citoyens de l'Ontario devra préciser la nécessité de proposer plus d'une option.

Le Comité a également réfléchi à la question suivante : si l'assemblée des citoyens de l'Ontario présentait deux solutions de rechange (ou plus), serait-il possible de tenir un seul référendum à deux questions : a) êtes-vous en faveur du changement? et b) laquelle des options proposées préférez-vous? Selon ce scénario, une réponse affirmative à la première question donnerait le feu vert à l'option favorisée en réponse à la deuxième question. Cependant, le Comité a envisagé la possibilité du résultat suivant :

		Oui	Non	
Question a)	« En faveur du changement »	**60 %**	40 %	
				Total
Question b)	« Option X » ou	**41 %**	5 %	46 %
	« Option Y »	19 %	**35 %**	**54 %**

Dans cet exemple hypothétique, les électeurs expriment un désir évident de changement, mais c'est l'option choisie par les adversaires du changement qui reçoit le feu vert.[26] Un deuxième référendum donnerait une meilleure idée du soutien à l'option Y par rapport au statu quo et pourrait produire le résultat suivant :

---

[25] En C.-B., une grande incertitude entourait la délimitation des districts selon le modèle VUT-C.-B. proposé, au point où cela aurait pu faire une différence dans les résultats du référendum.

[26] Le scrutin étant secret, il serait évidemment impossible de déterminer si tel est le cas ou d'empêcher les adversaires du changement de choisir une des options proposées.

	Option Y	Statu quo
Vote original en faveur du changement et...		
Préfère l'option X	25 %	16 %
Préfère l'option Y	19 %	0 %
Vote original contre le changement et...		
Préfère l'option X	0 %	5 %
Préfère l'option Y	0 %	35 %
Totaux :	44 %	**56 %**

Cet exemple suppose que les électeurs qui ont voté contre le changement en réponse à la question initiale continueraient d'appuyer le statu quo dans le deuxième référendum, tandis qu'une partie de ceux qui privilégiaient l'option X opteraient pour le statu quo de préférence à l'option Y.

Cet exemple n'est pas inconcevable et illustre le soin avec lequel il faut interpréter les résultats d'un référendum. Les réponses à la première question indiquent que le désir de changement est beaucoup plus fort que le désir de préserver le statu quo. Les réponses à la deuxième question indiquent que l'option Y a plus d'appuis que l'option X. Ce qui est caché à cette étape, c'est l'information dévoilée par le deuxième référendum, qui oppose directement l'option Y au statu quo, à savoir que la majorité préfère le statu quo à cette option particulière.[27]

Seuil à atteindre pour rendre les résultats exécutoires

La loi référendaire de la Colombie-Britannique fixait le seuil à atteindre pour rendre le résultat exécutoire à 60 % (de votes Oui ou Non), plus une majorité simple (dans le même sens) dans 60 % des circonscriptions. Le résultat final était de 57,7 % en faveur du VUT-C.-B. avec une simple majorité en faveur de ce système dans 77 des 79 circonscriptions. Le référendum de la C.-B. n'était donc pas exécutoire ni dans un sens ni dans l'autre. Certains ont soutenu qu'il avait donc une valeur consultative et donnait au gouvernement une marge de manœuvre confortable pour appliquer la proposition, s'il l'avait voulu.

En Nouvelle-Zélande, le référendum qui a introduit le SMC était exécutoire sur majorité simple (50 % + 1 voix).

---

[27] Il serait intéressant d'aller un peu plus loin et de demander aux électeurs de choisir entre le statu quo et l'option X, particulièrement si cela produisait le résultat suivant :

	Option X	Statu quo
Vote original en faveur du changement et...		
Préfère l'option X	41 %	0 %
Préfère l'option Y	15 %	4 %
Vote original contre le changement et...		
Préfère l'option X	0 %	5 %
Préfère l'option Y	0 %	35 %
Totaux :	**56 %**	44 %

On pourrait même concevoir un scénario où les partisans de l'option Y seraient beaucoup ouverts à l'option X que vice-versa.

Le principal argument invoqué à l'appui d'une super-majorité (c.-à-d. supérieure à 50 % + 1) est que la réforme du système électoral est trop importante pour être décidée par une infime majorité. À la connaissance du Comité, la Colombie-Britannique est la seule instance à avoir tenu un référendum sur la réforme électorale exigeant une super-majorité (par opposition à l'Écosse, au pays de Galles, à l'Italie, à l'Irlande, etc.). La plupart des personnes consultées par le Comité favorisaient une majorité simple (50 % +1), mais il y avait des opinions dissidentes. Par ailleurs, le Comité appréhendait une « zone grise » comme en C.-B., où le résultat était plutôt concluant mais non exécutoire. Il a examiné d'autres possibilités, par exemple exiger le soutien de certaines régions, ou celui des circonscriptions rurales par rapport aux circonscriptions urbaines, ou fixer un taux de participation à dépasser pour valider le résultat.

Le Comité recommande que le référendum ait force exécutoire sur vote de la majorité (50 % + 1) et le soutien de 50 % + 1 dans au moins les deux tiers (c.-à-d. 71) des circonscriptions, ou toute autre formule permettant de s'assurer que le résultat est appuyé par le Nord, les régions rurales et les zones urbaines de la province.[28]

Date du référendum

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a tenu son référendum dans le cadre des élections générales provinciales de mai 2005. Il a promis d'en tenir un deuxième dans le cadre des élections municipales qui se dérouleront dans toute la province en 2008. Une troisième option serait de tenir un référendum séparé, comme celui organisé à l'Île-du-Prince-Édouard. L'avantage d'un référendum séparé, c'est que les autres enjeux (p. ex. la popularité du gouvernement, etc.) sont moins susceptibles d'influencer le vote que s'ils étaient intégrés au scrutin. Le Comité a entendu dire qu'en C.-B., les campagnes électorales des partis, une fois lancées, ont largement éclipsé la question référendaire. D'un autre côté, le Comité favorise la participation du plus grand nombre possible à une décision aussi fondamentale et craint que le taux de participation à un référendum séparé ne soit encore plus faible que celui habituellement enregistré aux élections municipales. Par ailleurs, la tenue du référendum dans le cadre d'une autre élection prévue présenterait des avantages sur le plan de la commodité et de l'efficience administrative.

Le Comité recommande que le référendum sur la réforme électorale soit tenu dans le cadre d'une élection générale provinciale.

Responsabilité de la question référendaire

La question référendaire de la Colombie-Britannique (*La Colombie-Britannique doit-elle adopter le système électoral VUT-C.-B. suite à la recommandation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale? Oui/Non*) semble avoir été

[28] Par exemple, une possibilité serait d'exiger une majorité simple (50 % + 1) des suffrages exprimés dans les collectivités de moins de 100 000 habitants (un peu moins de 36 % de la population ontarienne selon les résultats du recensement de 2001).

rédigée par l'Assemblée et acceptée par le gouvernement. Dans le communiqué accompagnant l'annonce du deuxième référendum, prévu pour 2008, le gouvernement de la C.-B. affirme qu'une question référendaire sera formulée par le gouvernement et fera l'objet d'un débat et d'un vote à l'assemblée législative [communiqué du 12 septembre 2005]. Durant sa visite du Bureau de la Commission électorale de l'Écosse, le Comité a été informé des lignes directrices régissant les avis de ce Bureau au gouvernement sur l'objectivité et la neutralité de la formulation des questions référendaires (voir l'annexe D).

Le Comité recommande que la responsabilité de la ou des questions du référendum – y compris le nombre de questions à poser et leur formulation, et le nombre de référendums à tenir – incombe en définitive à l'Assemblée législative, agissant sur le conseil de l'assemblée des citoyens, du Comité spécial de la réforme électorale et, si nécessaire, d'Élections Ontario.

Éducation publique

Presque tous les observateurs conviennent que le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas affecté suffisamment de ressources à la campagne d'éducation publique préparatoire à son référendum de 2005 et que celle-ci a fini par s'avérer insatisfaisante. Ce gouvernement semble avoir pris, en prévision du référendum de 2008, un engagement beaucoup plus fort à financer des campagnes d'information actives destinées aux partisans et aux adversaires de chaque modèle [communiqué du 12 septembre 2005].

Le Comité recommande qu'Élections Ontario (ou un autre organisme neutre compétent) soit chargé de veiller à ce que chaque électeur et chaque électrice reçoivent suffisamment d'information sur les arguments pour ou contre toute question soumise au peuple. Il faudrait également demander le plus tôt possible à Élections Ontario (ou à un autre organisme neutre compétent) de planifier une campagne d'éducation publique efficace, participative et proactive, en encourageant les électeurs à participer à des consultations ou d'autres forums communautaires.

Le Comité croit qu'il est important de financer le processus de dialogue et de débat public.

Rôle des représentants élus

Dans la campagne référendaire de 2005 en Colombie-Britannique, ni le gouvernement libéral ni l'opposition néo-démocrate n'ont pris de position officielle sur la question, bien que certains députés aient fait connaître leur opinion. On s'attendait effectivement à ce que le premier ministre et son cabinet restent neutres tout au long du processus. À propos du deuxième référendum, le premier ministre Campbell a annoncé que tous les députés, y compris les ministres, seraient libres de s'exprimer et de voter à leur guise et que lui-même resterait neutre.

Le Comité est d'avis que les députés ont un rôle utile à jouer, car ils peuvent aider à promouvoir la discussion dans leurs circonscriptions, et que leurs perspectives et expériences touchant le fonctionnement du parlement, la discipline au sein des partis, les campagnes électorales réussies et les relations avec les médias, les fonctionnaires et d'autres responsables, ne devraient pas être exclues des réflexions sur le mode d'élection des députés.

Le Comité recommande :

a) **Que les députés des deux côtés de la chambre ne soient pas empêchés par les dirigeants de leur parti de participer au débat public sur la réforme électorale, et soient encouragés à promouvoir un débat public dans leurs propres circonscriptions.**

b) **Que l'Association ontarienne des ex-parlementaires soit priée de désigner un ancien membre de chacun des trois partis législatifs de l'Ontario comme membre d'office de l'assemblée des citoyens. Ces personnes offriraient une expérience et des enseignements précieux, mais le point de vue désintéressé de ceux qui n'ont plus de charge publique.**

ANNEXES

A. EXPERTS INVITÉS À S'ADRESSER AU COMITÉ

Nom	Date de comparution
John Hollins, directeur général des élections, et Loren Wells, directrice générale adjointe des élections, Élections Ontario	31-août-2005
Edelgard Mahant, Université York	31-août-2005
Heather MacIvor, Université de Windsor	31-août-2005
Janet Hiebert, Université Queen's	31-août-2005
Brian Tanguay, Université Wilfred Laurier	31-août-2005
Yves Le Bouthillier, président, et Bruno Bonneville, directeur exécutif, Commission du droit du Canada	31-août-2005
Sylvia Bashevkin, présidente, University College	31-août-2005
Henry Milner, Vanier College	31-août-2005
F. Leslie Seidle, Institut de recherche en politiques publiques	31-août-2005
Claude DesRosiers, greffier de l'Assemblée législative de l'Ontario	6-octobre 2005
Robert Williams, Université de Waterloo	6-octobre 2005
Patrick Boyer, Université de Guelph	6-octobre 2005
Harry Neufeld, directeur général des élections, Colombie-Britannique	6-octobre-2005

B. AUTRES TÉMOINS ET PRÉSENTATIONS

Nom	Date de comparution
Parti Vert de l'Ontario (Rob Newman)	1er-septembre-2005
Fédération canadienne des contribuables (Tasha Kheiriddin)	1er-septembre-2005
Mouvement pour la représentation équitable en Ontario (Joe Murray)	1er-septembre-2005
Equal Voice (Rosemary Speirs, Kim Donaldson, Janet Ecker et Frances Lankin)	1er-septembre-2005
Parti de la Liberté du Canada (Paul McKeever)	6-octobre-2005
Ontario Confederation of Regions Party (Eileen Butson)	6-octobre-2005
Parti Communiste du Canada (Ontario) (Elizabeth Rowley)	6-octobre-2005
Parti de la Coalition des Familles de l'Ontario (Giuseppe Gori)	6-octobre-2005
Nick Loenen	mémoire
Federation of Urban Neighbourhoods of Ontario	mémoire
Wilfred Day	mémoire
Lucien Saumur	mémoire

C. RAPPORT SUR LES CONSULTATIONS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE[29]

Introduction

Le 12 septembre 2005, des membres et du personnel du Comité spécial de la réforme électorale se sont rendus en Colombie-Britannique pour assister à des réunions à Victoria et Vancouver. Les membres qui sont allés en Colombie-Britannique sont le vice-président Norm Miller (PC – Parry Sound-Muskoka), Richard Patten (L – Ottawa-Centre), Michael Prue (NPD – Beaches-East York) et Monique Smith (L – Nipissing).

Personnes entendues par le Comité

Le 13 septembre 2005 à Victoria, le Comité a rencontré les personnes suivantes :

- Craig James, greffier adjoint et greffier des comités et greffier du Comité spécial de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale (CSACRE); et Jonathan Fershau, recherchiste du CSACRE.
- Jeff Bray, actuel directeur exécutif du caucus libéral de la Colombie-Britannique et ancien président du CSACRE.
- Neil Reimer, analyste principal des politiques et de la législation au ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique, autrefois au service du Bureau d'information sur le référendum établi par le ministère pour renseigner la population sur le référendum tenu en mai 2005 sur la proposition de l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique (ACCB) en faveur d'un nouveau système électoral portant le nom de VUT-C.-B. (système de vote unique transférable proposé pour la Colombie-Britannique, appelé BC-STV en anglais).
- Jack MacDonald et Wendy Bergerud, anciens membres de l'ACCB. M. MacDonald a publié un livre sur le système proposé par l'ACCB intitulé *Randomocracy*, qui est tenu en grande estime par les anciens membres de l'ACCB.[30]
- Julian West et Bruce Hallsor, représentants de FairVote BC et coprésidents de la campagne non officielle du « Oui » dans le cadre du référendum sur le système VUT-C.-B. Ils ont tous deux fait une présentation officielle à l'Assemblée des citoyens durant sa première session : M. West sur le VUT, et M. Hallsor sur une comparaison du VUT et du SMC.

À Vancouver, le 14 septembre 2005, le Comité a rencontré les personnes suivantes :

---

[29] Le texte en italique à l'intérieur des crochets [*par exemple*] représente les réflexions et commentaires du Comité sur ce qu'il a entendu.

[30] Jack MacDonald, *Randomocracy*. (Victoria, FCG Publications, 2005). Les citations de cet ouvrage qui apparaissent dans le reste de cette section sont traduites de l'anglais et renvoient au numéro de page.

- Leo Perra, directeur des opérations pour l'ACCB.
- Gordon Gibson, que le gouvernement a chargé de formuler des recommandations concernant la structure de l'Assemblée des citoyens.[31]
- David Wills et Shoni Field, coprésidents des anciens de l'Assemblée des citoyens.

Lors de sa visite à Vancouver, le Comité a également visité le Morris J. Wosk Centre for Dialogue, où l'ACCB a tenu la plupart de ses séances.

Ce que le Comité a entendu

a) À propos du processus de l'Assemblée des citoyens

Le processus de sélection au hasard utilisé était équitable et a produit une Assemblée des citoyens (AC) généralement représentative de la province, à quelques exceptions près.

Le processus introduisait un élément d'autosélection, car les personnes invitées à devenir membres de l'Assemblée devaient être disposées à y consacrer passablement de temps et d'énergie sur une période de plusieurs mois (au moins 14 fins de semaine après la réunion de sélection initiale). La cohorte des 40 à 55 ans et particulièrement celle des 56 à 70 ans étaient donc surreprésentées, car les plus jeunes et les plus vieux étaient moins susceptibles de vouloir ou de pouvoir prendre un tel engagement. De même, il y avait moins de représentants des Britanno-Colombiens plus nomades, sous-employés ou à faible revenu.

Par ailleurs, comme Nick Loenen l'a expliqué, le processus d'autosélection favorisait [*traduction*] « des gens qui, dans l'ensemble, étaient beaucoup plus axés sur la collectivité et le bénévolat que la normale [et] possédaient des antécédents exceptionnels de service public. Cela n'avait pas été prévu mais a grandement contribué au fonctionnement compétent et sans heurt de l'Assemblée. »[32]

En outre, l'engagement requis pour faire partie de l'AC signifie probablement que cette possibilité était plus intéressante pour les personnes favorisant des réformes que pour celles satisfaites du statu quo.

L'Assemblée était censée être un organisme non partisan et exercer ses activités de manière non partisane. L'adhésion à un parti n'était pas un critère d'exclusion, mais toute personne exerçant des fonctions officielles pour un parti (c.-à-d. un agent en poste représentant un parti provincial inscrit), occupant une charge élective, s'étant présentée aux deux dernières élections (fédérales, provinciales,

---

[31] Gordon Gibson, *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, rapport soumis à l'honorable P. Geoffrey Plant le 23 décembre 2002. Plus particulièrement, M. Gibson a été chargé de faire rapport sur [*traduction*] « la nomination, la taille, la composition et la structure administrative de l'Assemblée des citoyens ». (p. 6.)

[32] « Lessons Learned », mémoire présenté par Nick Loenen au Comité spécial de la réforme électorale, 14 septembre 2005, p. 2.

municipales ou régionales), ou ayant été l'agent ou le représentant d'un tel candidat, etc., était inadmissible.

[*Le processus de sélection des membres de l'AC a attiré des personnes à l'esprit civique intéressées par la réforme et sans lien officiel avec un parti politique. Il faudrait se demander si cette combinaison de caractéristiques a influé sur le choix ultime, par l'AC, du VUT de préférence au SMC, d'autant plus que l'AC avait tendance à faire entre ces deux systèmes une distinction basée sur la balance du pouvoir entre les électeurs et les partis politiques (voir plus loin).*]

L'indépendance de l'Assemblée envers le gouvernement était jugée essentielle à son succès.

On a également soutenu qu'il fallait veiller à supprimer tout aspect partisan du processus de réforme électorale; c'est l'indépendance de toute assemblée de citoyens qui assure sa légitimité.

Une opinion semblable attribuait la légitimité du processus au désintéressement, à l'objectivité et à la représentativité de l'assemblée.

[*L'indépendance envers le gouvernement ne s'assimile pas à l'indépendance envers les partis politiques (ou les perspectives partisanes). Bien que les intérêts du gouvernement au pouvoir ne puissent pas être légitimement pris en compte dans le processus de réforme électorale, il ne s'ensuit pas que les intérêts des partis politiques comme tels, en tant qu'organismes permanents qui exercent des fonctions essentielles à l'intérieur du processus politique, ne sont pas pertinents ou légitimes. Même si les partis politiques n'étaient pas empêchés de présenter des exposés à l'Assemblée, leurs avis n'étaient pas nécessairement bien accueillis.*]

Par exemple, les partisans du système VUT-C.-B. [BC-STV] semblaient considérablement contrariés par le fait que ni le Parti Vert ni le NPD n'avaient officiellement appuyé ce modèle. D'autant plus que les Verts faisaient activement campagne en faveur du SMC alors même que l'Assemblée faisait son travail. De toute évidence, les Verts ont déterminé que leurs propres intérêts étaient beaucoup mieux servis sous le SMC.

[*Le désir de retirer « la politique » du processus ignore la réalité, à savoir que le choix d'un système électoral* est *un acte politique. Bien que le gouvernement et l'opposition officielle aient largement opté pour le silence et la neutralité durant la campagne référendaire de 2005, le premier ministre Campbell, a indiqué, à propos du deuxième vote promis pour 2009 dans le récent discours du Trône, que tous les députés provinciaux, y compris les ministres, seraient libres de s'exprimer et de voter à leur guise sur cette question.*[33]

[33] Cabinet du premier ministre de la Colombie-Britannique, « B.C. to hold second referendum on electoral reform » [La Colombie-Britannique tiendra un deuxième référendum sur la réforme électorale], communiqué, 12 septembre 2005.

L'opinion selon laquelle la sélection d'un processus électoral peut être un exercice désintéressé et objectif va à l'encontre du fait que les systèmes électoraux impliquent des compromis entre des valeurs différentes telles que la proportionnalité, la représentation géographique, le choix des électeurs, les partis effectifs, la représentation sociale, la gouvernance efficace, etc. En définitive, les décisions concernant les compromis acceptables et les principales valeurs reflétées dans un système électoral sont des décisions politiques – il est impossible de prendre ces décisions de façon objective et désintéressée.]

L'équilibre entre les sexes a grandement contribué au succès de l'Assemblée. Il est à noter que le gouvernement a délibérément ignoré les conseils de M. Gibson sur ce point et exigé la sélection d'un homme et d'une femme de chaque district électoral.

La hausse des coûts attribuable à l'augmentation du nombre de membres de l'Assemblée, conjuguée aux compressions budgétaires, a empêché l'Assemblée de mener à bien tous les projets d'éducation publique envisagés à l'origine.

Il est essentiel de confier à l'Assemblée un mandat clair et limité – en l'occurrence, à la sélection d'un mécanisme permettant de traduire les votes en sièges, à l'exclusion d'autres options de réforme démocratique telles que les quotas ou les sièges réservés aux femmes ou aux Autochtones, ou le vote obligatoire.

Bien que certains aient soutenu que l'électorat aurait dû avoir l'option de choisir entre le SMC et le VUT, le processus a été conçu de manière à offrir une seule option et à éviter ainsi [*traduction*] « d'embrouiller le public avec une foule d'options ». (Gordon Gibson)

[*Le référendum de 1992 en Nouvelle-Zélande impliquait un vote en deux étapes : une question demandait aux électeurs de choisir entre le statu quo et la réforme électorale; la deuxième leur demandait de choisir entre quatre propositions de réforme. Les quatre options étaient le système de vote supplémentaire, le VUT, le SMC et le vote préférentiel. Le SMC a recueilli près de 71 % des suffrages. Il est à noter qu'en décembre 1986, une Commission royale désignée en 1985 pour examiner la question de la réforme électorale avait recommandé de remplacer le SMU existant par un SMC, à condition que le nouveau système soit ratifié par référendum. Ainsi, comme il s'est écoulé plus de cinq ans entre la publication du rapport de la Commission royale recommandant le SMC et le référendum qui a permis aux électeurs de choisir entre le SMC et les autres options, on suppose que ceux-ci ont eu le temps de se familiariser avec les options proposées.*]

La légitimité de l'Assemblée était également renforcée par son processus de travail clair, efficace et transparent, qui aidait le public à comprendre la façon dont elle arrivait à ses décisions.

b) À propos du Comité spécial de l'Assemblée des citoyens

Le 30 avril 2003, l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique a adopté deux motions, dont l'une appuyait la création d'une Assemblée des citoyens et l'autre autorisait et nommait le Comité spécial de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale (CSACRE). Il n'en reste pas moins que l'Assemblée des citoyens était une création du gouvernement plutôt que de l'Assemblée législative, ayant été établie par décret.

Le mandat du CSACRE limitait son rôle de surveillance à l'approbation de la nomination de M. Jack Blaney à titre de président de l'Assemblée des citoyens et des autres membres du personnel supérieur recommandés par M. Blaney,[34] ainsi qu'à la réception des rapports périodiques du président sur l'avancement des travaux de l'ACCB.

Après avoir approuvé la nomination du personnel supérieur, le CSACRE n'a pris aucune autre décision touchant l'ACCB, mais il a reçu les mises à jour périodiques de M. Blaney – ce qui a permis aux membres de poser des questions sur le travail de l'ACCB.

Un ancien président du CSACRE (Jeff Bray) a indiqué que l'obligation du président de l'AC de rendre compte au CSACRE préservait l'autonomie de l'ACCB tout en permettant au Comité d'assurer une certaine surveillance en maintenant un dialogue avec le président.

c) À propos du référendum

L'ACCB a présenté son rapport final en décembre 2003. Le Bureau d'information sur le référendum (BIR), mis sur pied par le ministère du Procureur général et doté d'un budget de 710 000 $, a exercé ses activités de janvier 2005 au 17 mai 2005, date du référendum.

Le BIR a tenu à jour un site Web, administré un centre d'appels sans frais, fait un envoi collectif, et produit de la publicité imprimée. Il a également conçu, en partenariat avec le Bureau du directeur général des élections de la C.-B., le slogan « This Election Vote Twice » [Aux prochaines élections, votez deux fois] pour souligner que le référendum aurait lieu en même temps que les élections provinciales.

Le BIR a reçu environ 500 demandes de renseignements par courriel, 4 200 appels à son numéro de téléphone sans frais et 20 000 visites indépendantes à son site Web. L'envoi collectif a été imprimé en anglais, en français, en punjabi et en mandarin.

[*Exception faite de la production et de l'expédition de l'envoi collectif, les efforts du BIR ont été plus réactifs que proactifs; les visites au site Web, les demandes de renseignements par courriel et les appels à la ligne téléphonique sans frais demandaient tous de l'intérêt de la part de l'électorat, et le nombre de personnes*

[34] Le mandat stipulait que chaque nomination devait être approuvée à l'unanimité.

qui ont effectivement eu recours à ces services donne à penser que le niveau d'intérêt n'était pas élevé.]

Presque tous les commentateurs s'entendaient pour dire que les ressources affectées à la campagne d'information étaient insuffisantes, que celle-ci n'avait pas été efficace et que de nombreux participants au référendum ne comprenaient pas très bien ce sur quoi ils votaient.

Il est possible que le référendum ait été éclipsé par la campagne électorale provinciale et que, dans un référendum tenu en même temps qu'une élection, l'attitude d'un électeur face à l'élection influence son vote référendaire. [Le vote de 2008 se tiendra en même temps que les élections municipales, où le taux de participation est généralement beaucoup plus irrégulier.]

Le budget de l'ACCB s'établissait à 5,5 millions de dollars, et Fair Voting BC a demandé au gouvernement d'affecter 1 $ par électeur (3 millions de dollars) à une campagne d'éducation publique multimédia. D'autres intervenants ont suggéré de fournir un financement égal aux campagnes du Oui et du Non, ce qui aurait nécessité la reconnaissance formelle de ces organisations. D'autres encore (p. ex. Gordon Gibson) se sont prononcés contre les comités formels du Oui et du Non, soutenant que la structure de leadership aurait « contaminé le processus » en associant des partis ou des intérêts politiques spécifiques à l'un ou l'autre côté.

De nombreux partisans du système VUT-C.-B. soutiennent que le seuil des 60 % était trop élevé et qu'une simple majorité de 50 % plus 1 voix aurait été suffisante pour donner force exécutoire au référendum.

Il a également été souligné que le résultat effectif de 57,7 % (avec une majorité simple dans 77 des 79 circonscriptions) avait souvent été qualifié de vote de *rejet* alors que, aux termes de la loi, il s'agit simplement d'un résultat qui n'engage pas le gouvernement. En vertu de la loi référendaire, pour qu'un résultat (que ce soit Oui *ou* Non) ait force exécutoire, il doit recueillir 60 % des voix et une majorité simple (votant de la même façon) dans au moins 48 circonscriptions. Par conséquent, le résultat n'obligeait pas le gouvernement à mettre en œuvre le système VUT-C.-B., mais il ne l'obligeait pas non plus à ne pas le mettre en œuvre. À cet égard, certains ont soutenu que le résultat était de nature consultative et que le gouvernement aurait pu choisir de mettre en œuvre le système VUT-C.-B. En fait, en omettant de mettre en œuvre le système VUT-C.-B., le gouvernement pourrait donner l'impression qu'il suit l'avis de la minorité (42 %) qui a voté Non plutôt que celui de la majorité (58 %) qui a voté Oui. C'est un facteur que le gouvernement devrait prendre en considération au cas où le résultat du référendum de 2008 produirait un résultat aussi décisif mais non exécutoire.

[*Le caractère non exécutoire du résultat quelle que soit l'option choisie découle directement du fait que le seuil a été établi à 60 % pour* l'une ou l'autre *option. Il y a deux façons d'éviter cette issue. La première façon est d'indiquer clairement qu'une seule option sera exécutoire si le seuil est atteint* et *de préciser l'option en question. L'autre façon est de tenir un référendum exécutoire sur la base de 50 %*

plus 1 voix. Dans ce dernier cas, le gouvernement est clairement lié par le résultat du vote quel qu'il soit.]

d) À propos du système VUT-C.-B.

[*Le Comité s'est rendu en C.-B. avec une idée assez claire du fonctionnement du VUT. Un de ses objectifs était de comprendre pourquoi l'AC affichait une préférence si marquée pour le VUT par rapport au SMC, d'autant plus que les gouvernements qui utilisaient auparavant le SMU ont tendance à adopter (p. ex. la Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le pays de Galles) ou à recommander (p. ex. le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard) une forme quelconque de SMC. Ni le rapport final de l'Assemblée ni son rapport technique plus détaillé n'explique pourquoi l'AC a décidé de recommander le VUT.*]

La Colombie-Britannique possède une culture politique très polarisée et conflictuelle, qui oppose une coalition électorale de Libéraux et de Conservateurs, d'abord sous la bannière du Crédit Social puis sous celle du Parti libéral, au Nouveau Parti démocratique. Dans les deux dernières élections générales, le Parti Vert a obtenu en moyenne plus de 10 % des voix mais n'a gagné aucun siège. Dans l'élection de 2001, le Parti libéral, avec 57,6 % des voix (chose ironique, ce niveau de soutien est presque identique au résultat du référendum sur le système VUT-C.-B.), a gagné 77 des 79 sièges. Ce ne sont là que deux exemples parmi tant d'autres des raisons qui expliquent l'empressement des électeurs de la C.-B. à envisager le remplacement du SMU par une forme quelconque de représentation proportionnelle, ainsi que leur hostilité marquée envers les partis. Les résultats récemment obtenus expliquent également pourquoi le Parti Vert favoriserait un SMC qui lui garantirait un pourcentage des sièges proportionné à son pourcentage des voix. Un VUT, avec des circonscriptions de deux à sept sièges, ne lui garantirait pas un degré aussi élevé de proportionnalité.

Les anciens de l'AC ont indiqué que l'AC favorisait le VUT parce qu'il est perçu comme renforçant le rôle des électeurs et des candidats, par rapport au SMC, qui est perçu comme élargissant le rôle des partis dans le processus de sélection des candidats.

Les « valeurs fondamentales » éclairant le travail de l'AC étaient la proportionnalité, la représentation locale efficace et le choix des électeurs. Le rapport faisait également état des préoccupations concernant « le déséquilibre du pouvoir actuel entre les électeurs et les partis ». (Jack MacDonald, p. 12)[35]

L'AC a interprété son mandat comme ne lui permettant pas de recommander une modification du nombre de sièges. C'est une des raisons pour lesquelles elle n'a pas favorisé le SMC, car la création d'un groupe de sièges de liste aurait nécessité des circonscriptions à un siège moins nombreuses et donc beaucoup plus

[35] Le Rapport final de l'ACCB décrit cette préoccupation comme suit : « Dans cette province, il existe une vague d'opposition face au déséquilibre du pouvoir actuel entre les électeurs et les partis. En fait, certaines soumissions reçues demandaient à prendre en considération le bannissement des partis politiques, puisque la représentation locale est affaiblie par la discipline et les pratiques de tels partis et qu'ainsi le choix électoral est réprimé. » (*Rapport final*, p. 2).

étendues. Le SMC suscitait deux autres grandes craintes : a) que les listes de candidats aux sièges proportionnels aggraveraient le déséquilibre entre les électeurs et les partis, parce que les « partis désigneraient et classeraient les candidats », (Jack MacDonald, p. 38); et b) que le SMC créerait « deux catégories de députés » qui n'auraient ni le même statut ni la même légitimité (p. 39).

[*Il est à noter que la préoccupation concernant le rôle du parti dans le SMC a également été soulevée relativement aux systèmes RP avec liste de parti : « Ces systèmes donnaient simplement trop de pouvoir aux représentants officiels des partis, qui décidaient quels candidats seraient inscrits sur la liste et dans quel ordre. » (JM, p. 35). Aucune mention n'est faite des systèmes (comme celui de l'Allemagne) dans lesquels les listes de parti sont établies lors de congrès provinciaux où tous les membres du parti ont une voix égale dans les décisions. Bien que les listes ouvertes soient mentionnées, cette option est rejetée parce que « dans les pays qui utilisent des systèmes à liste ouverte, il semble que, dans la pratique, une grande partie sinon la plupart des électeurs n'exercent pas ce choix et se contentent de voter pour leur parti préféré ». (p. 35)*

Les intervenants qui se disent préoccupés par les deux catégories de députés s'appuient sur l'insatisfaction ressentie au pays de Galles, sans mentionner d'autres pays qui ont une expérience beaucoup plus grande des sièges de circonscription ou de liste (comme l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande et même la Hongrie, où il y a trois types of sièges).]

Selon Jack MacDonald (et d'autres anciens de l'AC que le Comité a rencontrés), l'AC favorisait le VUT pour les raisons suivantes :

1. Le VUT met l'accent sur le choix des électeurs et leur donne plus de pouvoir aux dépens des partis.
2. Les circonscriptions plurinominales, combinées au vote préférentiel, donnent des résultats plus justes et plus proportionnels entre les partis.
3. Le fait que les candidats doivent prêter une grande attention aux électeurs, parce qu'ils désirent obtenir non seulement des votes de premier choix mais aussi des votes de deuxième choix, signifie que les électeurs ont de plus grandes chances de bénéficier d'une représentation locale plus efficace.
4. En plus d'avoir un plus grand choix de candidats pour qui voter, les électeurs ont un plus grand choix de députés chargés de défendre les intérêts de la circonscription. Grâce à la proportionnalité, un citoyen a plus de chances de trouver un député qui a plus d'affinités avec sa façon de penser et ses valeurs que dans une circonscription uninominale.
5. Le quotient de Droop [voir le Glossaire] est un seuil assez élevé pour éviter la perspective d'une assemblée législative très fragmentée comportant de nombreux micro-partis qui ne défendent qu'une seule idée.

6. Les candidats indépendants qui jouissent de vastes appuis dans une circonscription donnée ont plus de chances d'être élus et d'enrichir ainsi la représentation à l'Assemblée législative. (JM, p. 47)

[*Point 2. Les circonscriptions plurinominales du système VUT produisent des résultats plus proportionnels que les districts uninominaux du SMU mais, selon l'étendue des districts, ces résultats peuvent être moins proportionnels que dans un SMC. Un coprésident des anciens de l'AC, David Wills, a présenté au Comité des copies de ses simulations de divers résultats électoraux sous différents systèmes de RP. Il fait remarquer que les résultats obtenus dans les districts à trois sièges de l'Irlande sont aussi proportionnels que ceux obtenus dans les districts à cinq sièges mais seulement parce qu'un nombre moins élevé de partis présentent des candidats dans ces districts. Pourquoi? Parce que les autres partis auraient jugé le quota trop élevé (ce qui a des conséquences pour le point 4). Il serait prématuré de tirer des conclusions sur la proportionnalité du VUT en C.-B. sans en savoir plus sur l'étendue éventuelle des districts.*

Point 3. Selon une autre opinion, il suffirait à un député d'obtenir et de conserver le soutien des électeurs de la circonscription qui lui donneront suffisamment de votes de premier choix pour atteindre le quota lors des prochaines élections. Par exemple, dans une circonscription de 100 000 électeurs où cinq candidats se présentent aux élections, le quotient de Droop s'établit à 16 668. Sous le VUT, le candidat qui parvient à satisfaire un sixième de ses électeurs et à obtenir leurs votes de premier choix n'a pas à se soucier des préférences (première, deuxième ou autre) des autres électeurs.

Point 4. Certains membres de l'AC ne semblaient pas comprendre que le VUT aurait pour effet de réduire le nombre total de candidats à une élection. Sous le SMU, la plupart des partis s'efforcent de présenter des candidats dans le plus grand nombre possible de circonscriptions. Sous le VUT, les partis doivent veiller à ne pas diluer leurs votes en présentant trop de candidats. La stratégie reconnue consiste à présenter un candidat de plus que le nombre de sièges que le parti peut raisonnablement s'attendre à gagner. Ainsi, dans une circonscription hypothétique de 100 000 électeurs à cinq sièges, un parti qui a l'habitude de recueillir 20 % des voix ne présentera qu'un ou deux candidats, alors qu'il en aurait présenté cinq dans des districts uninominaux équivalents.

Point 4. Le problème classique dans un district plurinominal, c'est, pour le parti, de déterminer quels députés sont responsables de quels dossiers et, pour les électeurs, de déterminer quels députés tenir responsables du manque d'attention prêtée à leurs préoccupations.

Points 5 et 6. Ces deux énoncés sont contradictoires et inexacts. Comme il est indiqué plus haut, le quotient de Droop ne s'applique qu'à l'intérieur de chaque district, et détermine ainsi le quota à atteindre pour gagner un seul siège à l'Assemblée législative de la C.-B. Dans un district à cinq sièges, le quota est d'une voix de plus que le sixième des suffrages exprimés. C'est tout ce que le membre d'un parti ou un candidat indépendant doit obtenir pour être élu

(autrement dit, le seuil d'élection effectif est le même pour les indépendants et les micro-partis). À l'intérieur d'une circonscription, le soutien n'a pas à être élargi et diffus; il peut être étroit et concentré à condition de fournir suffisamment de votes de premier choix pour atteindre le quota. En supposant que le VUT-C.-B. produise des circonscriptions à 5 sièges en moyenne (15 à 5 sièges et 1 à 4 sièges), le quotient de Droop moyen (et le seuil d'élection effectif à l'Assemblée législative) serait de 1/95e ou moins de 1,1 % du nombre total de suffrages exprimés. Cela se rapproche du seuil d'élection effectif des assemblées législatives à circonscription nationale, comme en Israël et aux Pays-Bas.]

Le Comité a demandé si ou comment le VUT-C.-B. pourrait résoudre la question du déséquilibre entre les sexes et les préoccupations analogues concernant la représentation des différents groupes de la société. Selon les membres de l'AC, des avis sur cette question ont été sollicités, et une experte a été invitée à présenter les résultats de ses recherches à l'Assemblée. Celle-ci a appris aux membres de l'AC que le type de système électoral n'a aucun impact sur la représentation des sexes, les facteurs importants étant plutôt l'existence d'une « culture » d'inclusion et la présence de partis politiques déterminés à assurer l'équilibre entre les sexes. (voir JM, p. 49-50)

[*Au moins une des spécialistes qui ont comparu devant le Comité à Toronto (Mme MacIvor) a observé qu'un système électoral mixte pouvait améliorer la représentation des femmes et des minorités à l'Assemblée législative, mais SEULEMENT si les partis dressent des listes de candidats qui reflètent la composition démographique de l'électorat.*[36] *Une des leçons qu'on peut tirer de cet exemple, c'est qu'une assemblée de citoyens doit éviter toute dépendance excessive envers un éventail étroit d'expertise sur les sujets examinés, particulièrement s'il existe diverses opinions au sein de la communauté de spécialistes d'où cette expertise est tirée.*]

Le Comité a constaté que certains systèmes électoraux pouvaient ouvrir de plus grandes possibilités aux partis politiques qui sont déterminés à redresser l'équilibre entre les sexes. Nous avons demandé aux anciens de l'AC si le VUT offrait des incitatifs spécifiques pour encourager les partis à présenter des candidates, et ceux-ci ont suggéré qu'il pourrait être dans l'intérêt d'un parti de présenter un groupe équilibré de candidats (comme il pourrait le faire dans un système à liste, mais sans la liste).

Les anciens de l'AC convenaient que, sous le VUT, les candidats du même parti sont en concurrence les uns avec les autres et avec les candidats des autres partis et les indépendants, et ils n'attachaient aucune conséquence négative à cette concurrence (comme les luttes intestines au sein d'un parti, un localisme intensif au détriment d'une perspective élargie, le candidat d'un parti qui fait concurrence à la candidate du même parti au lieu de lui offrir son soutien sur une base réciproque, etc.). Comme Jack MacDonald l'explique : « La concurrence interne – même au sein d'un seul parti – pour le soutien des électeurs dans une

[36] Mme Heather MacIvor, « Choosing a New Electoral System for Ontario », présentation au Comité spécial de la réforme électorale, 31 août 2005, p. 8 (c'est Mme MacIvor qui met l'accent).

circonscription plurinominale sous le régime du VUT peut être intense. Cela est un avantage, plutôt qu'un inconvénient, pour les électeurs qui ont besoin de l'aide de leur député. » (p. 73)

Le Comité a également fait valoir aux partisans du VUT-C.-B. que la transition de 79 circonscriptions uninominales à 15 ou 16 circonscriptions plurinominales entraînerait une baisse substantielle du nombre total de candidats. Alors qu'un parti comme le Parti Vert de la C.-B. présenterait actuellement un candidat dans chacune des 79 circonscriptions uninominales, il n'en nommerait probablement que 20 à 30 au total sous le régime du VUT-C.-B. (en supposant qu'il adopte la stratégie de ne pas partager les suffrages et que les circonscriptions aient entre deux et sept sièges, comme l'a recommandé l'AC). Même les plus grands partis et les partis les plus populaires présenteraient moins de candidats sous le VUT que sous le SMU. Il y aurait moins de débouchés pour les politiciens potentiels, moins de possibilités d'acquérir de l'expérience électorale, et des luttes plus vives au sein des partis pour obtenir les nominations convoitées. Les anciens de l'AC ne semblaient pas comprendre les répercussions pour tous les candidats, et particulièrement pour les segments actuellement sous-représentés de la société.

Conclusion

Les membres du Comité qui se sont rendus en C.-B. ont été très impressionnés par le processus de l'AC dans son ensemble, depuis sa conception jusqu'à son exécution. Le Morris J. Wosk Centre for Dialogue est un excellent établissement offrant l'infrastructure requise pour les travaux d'une assemblée de citoyens, et quiconque envisage un exercice semblable aurait intérêt à réserver une installation de ce genre.

Le Comité a également été frappé par le dévouement, la passion et l'intérêt soutenu des membres de l'Assemblée des citoyens. Le VUT-C.-B. ne pourrait pas bénéficier de défenseurs plus éloquents et plus engagés que ceux qui ont comparu devant le Comité.

D. Rapport sur les consultations tenues en Allemagne, en Écosse et en Irlande[37]

Introduction

Le 17 septembre 2005, des membres et du personnel du Comité spécial de la réforme électorale se sont rendus en Europe pour assister à des réunions à Stuttgart, Édimbourg et Dublin. Les membres du Comité qui sont allés en Europe sont Wayne Arthurs (L – Pickering-Ajax-Uxbridge), Kuldip Kular (L – Bramalea-Gore-Malton-Springdale), Michael Prue (NPD – Beaches-East York) et Norm Sterling (PC – Lanark-Carleton).

Personnes entendues par le Comité

Stuttgart

Les 19 et 20 septembre 2005 à Stuttgart, le Comité a rencontré les personnes suivantes :

- M. Ulrich Lochmann, directeur du *Landtag* de Baden-Württemberg.
- Professeur Oscar W. Gabriel, Département des systèmes politiques et de la sociologie politique, Institut des sciences sociales, Université de Stuttgart.
- M. Jürgen Schmitz, directeur de la conférence de presse du *Landtag*.
- M. Michael Hausmann, Bureau des statistiques de la Ville de Stuttgart (bureau électoral).
- M^me^ Christiane Friedrich, superviseure des élections provinciales (c.-à-d. du *Land*), ministère de l'Intérieur.
- M. Frieder Birzele, vice-président du *Landtag* de Baden-Württemberg, et membres élus du Parti social-démocrate.
- Ministerialdirigent Claus-Peter Clostermeyer, directeur du Département V, ministère d'État, Baden-Württemberg.
- M. Lothar Frick, directeur, Institut provincial pour l'éducation politique.

Édimbourg

Les 22 et 23 septembre 2005 à Édimbourg, le Comité a rencontré les personnes suivantes :

- Paul Grice, greffier/administrateur général du Parlement écossais.
- Professeur Richard Kerley, doyen de la faculté des affaires et des arts, Queen Margaret University College, ancien président du groupe de travail exécutif écossais sur le renouvellement de la démocratie locale (2000).

---

[37] Le texte en italique à l'intérieur des crochets [*par exemple*] représente les réflexions et commentaires du Comité sur ce qu'il a entendu.

- Lord James Douglas-Hamilton, député (Parti conservateur); Jamie Stone, député (Parti libéral-démocrate); Margaret Ewing, députée (Parti nationaliste écossais).
- Le très honorable George Reid, député, président du Parlement écossais.
- Patrick Harvie, député (Parti Vert); Alex Johnstone, député (Parti conservateur); Tricia Marwick (Parti nationaliste écossais).
- M^me^ Annis May Timpson, directrice, Centre d'études canadiennes, Université d'Édimbourg; Steven Kerr, Politique américaine et canadienne, Division internationale, Exécutif écossais.
- Professeur Nicola McEwen, Département de politique, Université d'Édimbourg, et membre de la Commission Arbuthnott sur l'ajustement des limites des circonscriptions et les systèmes électoraux.
- Professeur John Curtice, directeur adjoint du Centre pour la recherche sur les élections et les tendances sociales [Centre for Research into Elections and Social Trends (CREST)].
- Andy O'Neill, chef du Bureau de la Commission électorale (Écosse).
- Conseiller Andrew Burns (Édimbourg), Nigel Smith, Amy Rodger et James Gilmour, membres de Fairshare.[38]

Dublin

Les 26 et 27 septembre 2005 à Dublin, le Comité a rencontré les personnes suivantes :

- Mark J. Moher, ambassadeur du Canada en Irlande.
- Maurice Coughlan, Barry Ryan et Mary Ryan, ministère de l'Environnement, du Patrimoine et du Gouvernement local.
- Député Sean Haughey, vice-président, et sénateur Cyprian Brady, membre du comité mixte d'Oireachtas sur l'environnement et le gouvernement local.

Ce que le Comité a entendu

Observations générales

Les trois gouvernements visités ont des systèmes électoraux à représentation proportionnelle et des gouvernements de coalition.

---

[38] « Fairshare est un organisme à la fois interpartis et non partisan établi en 2001 pour faire campagne en faveur de l'introduction du système de représentation proportionnelle par vote unique transférable (RP-VUT) pour les élections gouvernementales en Écosse. » Nota : Le sigle STV-PR [Single Transferable Vote system of Proportional Representation] est employé au Royaume-Uni pour désigner l'utilisation d'un scrutin à VUT dans les circonscriptions plurinominales (comme en Irlande, ou comme proposé en Colombie-Britannique). L'exécutif travailliste-libéral-démocrate en Écosse ayant accepté d'instaurer le système RP-VUT pour les élections locales, Fairshare fait maintenant campagne pour « la réforme du système électoral pour les élections au Parlement écossais par l'adoption du système RP-VUT ». (document de Fairshare distribué aux membres du Comité).

Les systèmes électoraux allemand et irlandais sont en place depuis plusieurs générations et il n'a pas été question de réforme électorale durant la visite du Comité dans ces deux pays.

Cela fait seulement six ans que les Écossais ont leur propre Parlement (à Holyrood). Il y a eu deux élections, et le système mixte compensatoire appelé AMS (Additional Member System) a reçu un accueil mitigé jusqu'ici. Le greffier, le président et quatre des six députés que le Comité a rencontrés ont parlé en termes positifs de l'AMS; deux députés, plusieurs universitaires et des membres de Fairshare ont laissé entendre que le VUT serait un meilleur modèle de RP pour l'Écosse.

Par coïncidence, les trois gouvernements ont un système habituellement dominé par un parti; en l'absence de RP, bon nombre (sinon la plupart) des autres partis de ces assemblées législatives en seraient absents. Dans chaque cas, la prédominance d'un parti imprègne la dynamique du processus politique. En Écosse, il semble que la prédominance du Parti travailliste soit un facteur clé qui influence l'expérience et l'analyse des premières années de l'AMS.

Dans chaque cas, le Comité a pris conscience du lien étroit qui existe entre le système électoral et le régime de partis, d'une part, et la culture et l'histoire politiques, d'autre part.

L'Écosse est le seul pays (des trois) qui a récemment connu une réforme électorale, et ce, de pair avec la création d'un nouveau Parlement assorti de nouvelles pratiques et de nouvelles règles conçues pour le type de régime de partis et de gouvernement de coalition qui étaient censés suivre l'introduction d'un système électoral à RP.

Aucun de ces pays ne semble connaître de problèmes avec les gouvernements de coalition.

À propos du système mixte compensatoire (SMC) de l'Allemagne

Les élections fédérales

Le Comité est arrivé à Stuttgart le soir des élections générales au *Bundestag* fédéral, et ses membres ont eu la chance d'assister à la couverture des élections tenue pour les députés de Baden-Württemberg et la presse au *Landtag*. Les résultats électoraux serrés ont causé une certaine surprise et donné lieu à un degré considérable d'incertitude et d'inquiétude concernant la composition et le leadership du prochain gouvernement. Baden-Württemberg étant un bastion de l'Union démocrate chrétien (CDU),[39] on a noté une grande déception générale lorsque l'avance de plus de 10 % que ce parti affichait dans les sondages au

[39] L'Union démocrate chrétienne s'est classée en première place dans toutes les élections tenues depuis 1952 et gouverne Baden-Württemberg, seul ou comme principal partenaire d'une coalition, depuis ce temps.

moment du déclenchement des élections s'est évaporée à moins de deux points de pourcentage le jour de l'élection.

Évaluation de la proportionnalité
Il est apparu clairement que la proportionnalité est une valeur centrale de la culture politique allemande, lorsque le personnel électoral a expliqué en détail la « distorsion » créée par la formule d'Hondt (voir le *Glossaire*) par rapport à d'autres méthodes (bien que, dans un cas, il n'y aurait pas eu de différence et, dans l'autre cas, il y aurait eu un siège de plus – comme il est expliqué ci-après.)

De même, les députés ont convenu qu'un gouvernement unipartite était mieux placé qu'un gouvernement de coalition pour prendre les mesures décisives nécessaires, mais ils ont clairement indiqué qu'ils n'étaient pas prêts à sacrifier la proportionnalité pour « fabriquer » une telle majorité.

Les sièges excédentaires et leur équilibre
Au moins deux caractéristiques du système électoral de Baden-Württemberg le distinguent du système d'élection au *Bundestag* allemand (et à la plupart des autres *Landtagen*). La première caractéristique, qui peut sembler mineure à un observateur de l'extérieur mais qui est jugée très importante à Baden-Württemberg, est que les sièges excédentaires (voir ci-après) sont « équilibrés ». Cela signifie que d'autres partis peuvent gagner des sièges lorsque les sièges excédentaires sont attribués selon la formule d'Hondt, contrairement à ce qui se produit au niveau fédéral (*Bundestag*). Par exemple, lors des élections de 2001, dans une région de Baden-Württemberg, le CDU a gagné dans 24 districts alors que, selon sa part des votes, il avait droit à 20 sièges. La répartition formelle des quatre sièges excédentaires du CDU a produit deux sièges de plus pour le Parti social-démocrate. Dans une autre région, le CDU avait deux sièges excédentaires, de sorte qu'aucun autre parti n'a réalisé de gains. Au total, les élections de 2001 ont produit huit sièges additionnels, dont six sièges excédentaires et deux sièges compensatoires.[40]

[40] C'est à propos de l'« équilibre » des sièges excédentaires que des membres du personnel électoral ont souligné la « distorsion » créée par la formule d'Hondt. Si la formule Neimayer avait été utilisée, il y aurait eu, dans la région ayant deux sièges excédentaires, un siège compensatoire attribué aux Démocrates libres, portant à 129 le nombre de sièges du Parlement.

Les sièges excédentaires au *Bundestag* allemand

1) Dans le système allemand, le nombre total de sièges pour chaque parti est proportionné à sa part des votes. Ainsi, dans une assemblée législative de 600 sièges, un parti qui recueille 33 % des voix a droit à 200 sièges.
2) Au *Bundestag*, le nombre de sièges pour chaque *Land* est déterminé selon la proportion des voix recueillie par le parti dans ce *Land* (au *Landtag* de Baden-Württemberg, le nombre de sièges est déterminé pour chacune des quatre régions administratives). Par conséquent, si la Saxe comptait pour 15 % des votes obtenus par le parti, elle recevrait 15 % des sièges du parti (c.-à-d. 30 sièges).
3) Le nombre de sièges de circonscription remportés par le parti en Saxe est ensuite soustrait du total pour déterminer combien de sièges de liste seront comblés par des députés inscrits sur sa liste saxonne. Par conséquent, si le parti gagnait 25 sièges de circonscription, il attribuerait 5 sièges à des députés inscrits sur sa liste saxonne.
4) Un parti pourrait toutefois gagner *plus* de sièges de circonscription que le nombre auquel lui donne droit sa part du vote dans le Land. Il pourrait, par exemple, gagner 32 sièges de circonscription en Saxe. Aux termes de la Constitution allemande, le parti conserve ces deux sièges excédentaires, et le nombre de sièges du Bundestag est augmenté en conséquence (mais seulement pour la durée de la législature).

Méthode du repêchage des meilleurs candidats défaits

La deuxième grande distinction du système électoral du *Landtag* de Baden-Württemberg, c'est que les électeurs déposent un seul bulletin de vote pour un des candidats de leur district local. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres SMC, il n'y a pas de deuxième vote pour une liste de parti nationale ou régionale. À Baden-Württemberg, les votes sont comptés à deux reprises, la première fois pour déterminer le gagnant de la circonscription locale et la deuxième fois pour déterminer le soutien global accordé à chaque parti. Cette façon de procéder a deux conséquences évidentes : 1) il n'y a aucune possibilité de panachage; et 2) il n'y a aucune liste de parti pouvant servir à pourvoir ce qu'on appelle normalement les « sièges de liste ». Les sièges additionnels sont plutôt attribués aux meilleurs candidats défaits de chaque parti. Comme tous les sièges sont effectivement des sièges de circonscription, on fait à Baden-Württemberg une distinction entre les mandats directs (les gagnants d'un district) et les mandats proportionnels (les autres députés). C'est ce qu'on appelle parfois la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaits.

À Baden-Württemberg, le nombre de mandats proportionnels auquel chaque parti a droit est calculé, puis les sièges sont répartis entre les quatre régions administratives en proportion des votes obtenus par le parti dans chaque région. En 2001, par exemple, près de la moitié des suffrages exprimés en faveur du Parti démocratique libre (FDP) venaient de la région administrative de Stuttgart. En conséquence, cinq des dix sièges du FDP ont été attribués à la région de Stuttgart, et sont allés aux cinq candidats démocrates libres de cette région ayant reçu le plus grand nombre de votes (quatre d'entre eux s'étaient classés en troisième place dans leur circonscription).

Dérogation au principe de la représentation selon la population
Une conséquence de ce mode d'attribution des sièges compensatoires est une variation considérable du nombre de députés élus dans chacun des 70 districts électoraux. Après les élections de 2001 à Baden-Württemberg, 25 districts comptaient un député, 33 en comptaient deux, 11 en comptaient trois, et un (Nürtingen) en comptait quatre. Le nombre de députés dépend en partie de la population du district et en partie de la répartition des votes entre les partis dans le district.

Deux catégories de députés?
Une des préoccupations souvent soulevées au sujet du SMC, c'est qu'il crée deux catégories de députés, l'implication étant que les députés directement élus par la population sont plus « légitimes » que ceux désignés à partir de la liste de parti. À Baden-Württemberg, on pourrait s'attendre à ce que l'écart soit encore plus grand entre les députés qui se sont classés en première place dans leur circonscription et ceux qui ont obtenu de moins bons résultats.

Le Comité a demandé aux députés s'il y avait une différence de statut entre les élus au mandat direct et ceux ayant des mandats proportionnels. Un député (au mandat proportionnel) a répondu que ceux qui se classent en première place dans leur circonscription n'oublient jamais de le mentionner lorsqu'ils prennent la parole au *Landtag*, comme pour revendiquer une plus grande légitimité et se faire reconnaître comme porte-parole principal de leur circonscription. Un autre a parlé de « différences mineures » sans aller plus en détail. Autrement, le sentiment général était que tous les députés jouissaient dans les faits d'un statut égal. Une des raisons pour lesquelles cette égalité pourrait être plus réelle à Baden-Württemberg que dans d'autres systèmes mixtes, c'est qu'un seul vote atténue la distinction entre les deux types de députés, si l'on peut effectivement parler de deux « types ». L'exposé présenté par des membres du personnel électoral sur le mode d'attribution des sièges à Baden-Württemberg peut se résumer comme suit : La proportion des votes obtenue par chaque parti dans chacune des quatre régions administratives détermine sa part des sièges dans cette région. Les sièges sont d'abord attribués aux candidats qui se sont classés en première place, et les sièges qui restent vont aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre total de votes. Selon cette explication, tous les députés sont élus de la même façon, sauf que certains ont reçu plus de votes que les autres.

Responsabilités envers la circonscription
Une autre question touchant le SMC est la responsabilité et la responsabilisation envers la circonscription, qui est jugée très importante en Écosse (comme le Comité l'a appris à Édimbourg), mais qui semble moins préoccupante à Baden-Württemberg. Les attentes des députés relativement aux affaires de la circonscription semblent beaucoup plus faibles à Baden-Württemberg qu'ailleurs, ce qui pourrait être dû en partie aux différences dans la tradition de service public et au rôle des tribunaux administratifs. L'autre facteur important pourrait être que la plupart des députés de Baden-Württemberg traitent leur poste comme une charge à temps partiel (tous les députés de Baden-Württemberg sont rémunérés pour un travail à temps partiel). Ils passent la plupart de leur temps à siéger en comité ou en séance plénière du Parlement.

Conduite du Parlement
Nous avons demandé aux députés du *Landtag* si le style de politique parlementaire à Baden-Württemberg était plus consensuel qu'antagoniste (comme on le prétend parfois au sujet des systèmes où les gouvernements de coalition représentent la norme). Ils nous ont répondu que cela avait plus d'importance au niveau fédéral, notamment parce que la chambre haute (le *Bundesrat*) défend les intérêts des *Länder*, et en Allemagne, comme au Canada, il n'est pas inhabituel pour les partis exclus de la coalition gouvernante au niveau fédéral de connaître un regain de popularité au niveau des États. [*Par ailleurs, les députés qui ont répondu à cette question étaient membres du Parti social-démocrate, qui est le principal parti d'opposition au gouvernement de Baden-Württemberg depuis plus de 50 ans. On peut s'attendre à ce que, dans les systèmes où les partis ont l'habitude de jouer les rôles respectifs de gouvernement et d'opposition, leur relation soit plus antagoniste que dans les gouvernements de coalition dont les partenaires sont plus susceptibles de changer à intervalles réguliers.*]

Les sièges du *Landtag* sont disposés en demi-cercle selon le modèle type des Parlements européens, où les pupitres de tous les députés font face au président, par contraste avec le modèle de Westminster, où le gouvernement fait face à l'opposition.

Faible désir de changement
Lorsque nous leur avons posé directement la question, les députés et les membres du personnel électoral ont indiqué qu'ils ne désiraient pas modifier leur système électoral. Ils ont ajouté que cela nécessiterait une modification constitutionnelle approuvée par les deux tiers de l'électorat, un niveau de soutien qui serait extrêmement difficile à obtenir.

Comme nous le faisons remarquer plus haut, le système n'a certes pas empêché le plus grand parti, les Démocrates chrétiens, de gouverner sans interruption majeure depuis plus de 50 ans. Par ailleurs, il a donné aux partis de l'opposition des sièges qu'ils n'auraient pas occupés sous un SMU. Le tableau qui suit figurait dans un document que le Comité a reçu du Bureau des statistiques de Stuttgart :[41]

TABLEAU D1 : ÉLECTIONS DE 2001 À BADEN-WÜRTTEMBERG

Mandats directs			**Votes**	**Réels**	**Normalisés**
CDU	63	90 %	CDU	44,8 %	47,4 %
SPD	7	10 %	SPD	33,3 %	35,4 %
FDP/DVP	-	0 %	FDP/DVP	8,1 %	8,6 %
GRÜNE	-	0 %	GRÜNE	7,7 %	8,2 %
			Autres :	6,1 %	0 %
			Sièges		
			CDU	63	49,2 %

[41] Le Bureau des statistiques est chargé d'organiser toute les élections publiques à Stuttgart.

SDP	45	35,2 %
FDP/DVP	10	7,8 %
GRÜNE	10	7,8 %

Le tableau D1 révèle plusieurs caractéristiques du paysage électoral de Baden-Württemberg :

- Le CDU a terminé en première place dans 63 ou 90 % des 70 districts, alors que le SPD s'est classé premier dans 7 ou 10 % des districts, ce qui représente une différence de 80 %. Aucun autre parti n'a terminé en première place dans un district.
- Par ailleurs, le CDU a recueilli 44,8 % des voix, contre 33,3 % pour le SPD, un écart de seulement 11,5 %. N'eût été les sièges compensatoires, le CDU aurait reçu une part des sièges correspondant au double de son pourcentage des votes, tandis que le SPD aurait obtenu une part des sièges n'équivalant qu'au tiers de son pourcentage des votes. Cela indique que les votes recueillis par chacun des partis étaient répartis de façon assez égale entre les districts; c'est la seule façon permettant à un parti de gagner 9 sièges sur 10 avec moins de 50 % du total des suffrages.
- Le vote « normalisé » est un nouveau calcul des proportions après élimination des votes recueillis par les partis qui n'ont pas franchi le seuil de qualification aux mandats proportionnels.
- On peut détermine la proportionnalité globale du système en comparant le pourcentage final des sièges au pourcentage normalisé des votes. La disproportionnalité totale est très faible : 2,7 %.
- En ce qui concerne la différence entre les mandats directs et les mandats proportionnels, tous les députés du CDU ont des mandats directs, tandis que 87,3 % des députés du SPD et du Parti Vert, qui font partie de l'opposition, ont des mandats proportionnels. Par ailleurs, les députés du FPD, second partenaire du gouvernement, ont tous des mandats proportionnels.
- Les résultats de l'élection de 2001 cadrent avec ceux des huit élections précédentes, où le CDU n'a jamais gagné moins que 60 des 70 mandats directs; il en a même gagné 69 sur 70 à deux occasions. La dernière élection où le SPD a gagné plus de 10 mandats directs remonte à 1964, et le FDP n'en a pas gagné depuis 1968. Aucun autre parti n'a obtenu de mandat direct dans les 13 élections générales tenues à Baden-Württemberg depuis 1952.

Engagement des citoyens

Le taux de participation à l'élection de 2001 était de 62,6 %, poursuivant la baisse graduelle amorcée depuis qu'un taux record de 80,0 % a été atteint en 1972. [*D'un autre côté, étant donné les résultats plutôt prévisibles des élections générales de Baden-Württemberg, il est peut-être surprenant de constater que le taux de participation est aussi élevé que 63 %.*] À Baden-Württemberg, le taux de

participation aux élections fédérales (*Bundestag*) de 1998 et 2002 s'établissait à 83,1 % et 81,1 %, respectivement.

Participation des partis
Le Comité a appris que le taux d'adhésion aux partis et le degré de participation à leurs activités peuvent être considérables, même entre les élections. Par ailleurs, la politique partisane façonne toutes les élections, même au niveau municipal, et l'étalement possible des élections fédérales, municipales et d'État pourrait donner moins de « temps d'arrêt » aux organisations des partis.

[*Une critique courante du SMC et d'autres systèmes à liste de parti – qui s'applique aux élections fédérales et municipales de l'Allemagne, mais non aux élections au* Landtag *de Baden-Württemberg – est que l'ordre des candidats sur la liste est déterminé par la direction ou l'exécutif du parti. La législation allemande stipule que les listes des* Land *pour les élections au* Bundestag *doivent être établies par* tous *les membres du parti dans le cadre d'un congrès tenu à cette fin. Les partis ayant beaucoup de membres (à Baden-Württemberg, par exemple, le CDU compte plus de 80 000 membres) peuvent n'inviter que les délégués élus à son congrès, mais il reste que la liste du parti est établie suivant un processus démocratique où chaque membre a voix égale au chapitre; elle n'est pas établie par une poignée d'élites ou d'initiés.*]

Équilibre entre les sexes
On peut lire dans le site Web du Landtag de Baden-Württemberg que le pourcentage de législatrices augmente peu à peu mais qu'il n'a pas encore dépassé 22 %. Sur les 128 élus, 28 sont des femmes. Le tableau qui suit présente les résultats par parti et par mandat :

TABLEAU D2 : FEMMES ÉLUES À L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE BADEN-WÜRTTEMBERG EN 2001

Parti	Femmes élues	Mandats directs	Mandats proportionnels	% des députés élus
CDU	9	8	1	14,3 %
SPD	12	3	9	26,7 %
FPD/DVP	3	0	3	30,0 %
GRÜNE*	4	0	4	44,4 %
TOTAL	28	11	17	21,9 %

* Une des cinq candidates du Parti Vert élues en 2001 est depuis passée au CDU.

Le pourcentage global de femmes au Landtag de Baden-Württemberg n'est guère différent de leur pourcentage à l'Assemblée législative de l'Ontario ou au Parlement canadien. Tous ces gouvernements ont quelque chose en commun : des districts uninominaux gagnés à la majorité.

[*L'expérience – empirique et autre – donne encore à penser que les partis qui ne peuvent présenter qu'un seul candidat dans un district sont plus susceptibles de*

nommer un homme; le rôle joué par le « préjudice implicite » est difficile à déterminer.

Par ailleurs, la différence entre le pourcentage de femmes dans le caucus du CDU et leur pourcentage dans le caucus des petits partis fait ressortir l'importance de l'engagement d'un parti à nommer et à élire des femmes. Comme le CDU gagne habituellement entre 85 % et 90 % des 70 mandats directs, il dispose d'un grand nombre de sièges « sûrs » où il pourrait facilement présenter des candidates s'il désirait prendre des mesures proactives à cet égard. Des députés ont expliqué au Comité que les électeurs votaient surtout pour un parti politique et que la personnalité des candidats était plus importante pour les petits partis.]

Députés suppléants

Une dernière caractéristique du système électoral de Baden-Württemberg qu'il vaut la peine de mentionner, c'est que chaque parti nomme non seulement un candidat mais aussi un suppléant qui prendra la place du député en cas de démission ou de décès. Le nom du suppléant apparaît sur le bulletin de vote en petits caractères sous l'occupation et l'adresse du candidat.

Centre d'État pour l'éducation civique

Le Comité a eu la chance de rencontrer le directeur du Centre d'État pour l'éducation civique de Stuttgart. Fondé en 1972, le Centre offre quelque 800 conférences et séminaires chaque année, et publie trois périodiques. Ses programmes sont alignés sur le programme d'études sociales des écoles. Son budget, sauf les coûts de personnel (pour environ 80 employés), est couvert par la subvention de 1 million d'euros octroyée par le gouvernement d'État et par les 0,5 million d'euros facturés aux clients. Le Centre dispose d'un conseil consultatif composé de membres de tous les partis et de sept conseillers pédagogiques. Le Comité s'intéressait particulièrement au rôle que l'éducation civique pourrait jouer pour contrer la baisse du taux de participation aux élections chez les jeunes. Il semble que l'impact ou l'efficacité des programmes du Centre n'ait fait l'objet d'aucune évaluation.

À propos du système mixte compensatoire de l'Écosse [Additional Member System (AMS)]

Un système qui en est encore à ses débuts

L'Écosse a tenu deux élections sous le système mixte compensatoire appelé Alternative Member System (AMS), en 1999 et 2003, et son Parlement ne fonctionne que depuis six ans. Il est donc difficile de déterminer de façon concluante dans quelle mesure ce système électoral répond aux besoins du peuple écossais.

Une nouvelle institution

Il est évident que le Parlement écossais a été conçu pour faire peau neuve et rompre avec les traditions de Westminster. Comme son président l'a souligné au Comité, il s'agit d'un Parlement européen. La rupture délibérée avec Westminster se manifeste de différentes façons, depuis la disposition des sièges en demi-siège

jusqu'à la nomenclature unique en passant par l'administration du Parlement, le rejet de la tradition parlementaire anglaise (« Erskine-May n'a aucun pouvoir ici »), et le droit écossais basé sur le code civil.

Organisation des affaires parlementaires
Le président est le juge ultime des règles et préside les réunions du Bureau parlementaire, où les leaders des partis (de cinq sièges ou plus) à la Chambre décident de l'ordre des travaux parlementaires pour les trois prochaines semaines.[42] Une fois qu'une entente a été conclue, l'ordre des travaux est approuvé par le Parlement, imprimé dans le *Business Bulletin*, et le président en surveille la mise en application. Le président, George Reid, a souligné l'efficacité de cet arrangement au Comité et a parlé de son rôle à titre de président des séances plénières du Parlement. Le Parlement se réunit trois jours par semaine (du mardi au jeudi). Les comités se réunissent généralement les mardis et mercredis matin; le Parlement dans son ensemble se réunit le mercredi après-midi et toute la journée de jeudi.

Observations du greffier
Le greffier/administrateur général, Paul Grice, a parlé au Comité de l'importance du multipartisme, de la stabilité du gouvernement de coalition à ce jour, et de la satisfaction générale qui entoure le fonctionnement du nouveau Parlement. Il a ajouté que le nouveau système électoral ne semblait pas jeter la population dans la perplexité, ce qu'a confirmé le rapport de sondage fourni au Comité par le professeur John Curtice. (M. Curtice signale qu'aux élections de 2003, 72 % des électeurs sondés ont eu peu de mal à remplir leur bulletin de vote, tandis que 12 % ont connu des difficultés.[43])

Discussions tenues avec les députés
Le Comité a déjeuné avec trois députés écossais, qui ont parlé en termes favorables du système AMS. Deux de ces députés ont été élus sur une liste régionale, tandis que le troisième est un député de circonscription. Les partis représentés incluaient le Parti conservateur écossais (SCP), le Parti national écossais (SNP) et les Libéraux Démocrates (actuellement second partenaire dans l'exécutif de la coalition).

Le Comité a ensuite rencontré un autre groupe de trois députés, dont un membre du Parti Vert qui était très satisfait du système AMS et deux députés qui ne l'étaient pas. Le député conservateur écossais aurait préféré un SMU, reconnaissant que cela allait à l'encontre de l'opinion générale selon laquelle ce système serait beaucoup moins favorable à son parti que l'AMS. (En 1999, les 18 députés du SCP ont été élus sur listes régionales; en 2003, 15 de ses 18 députés ont été élus à partir de ces listes. En outre, aux élections générales de 2005, les Conservateurs ont réussi à faire élire un député écossais au Parlement de Westminster, après avoir fait chou blanc en 1999.) La deuxième députée opposée

[42] Le procès-verbal de ces réunions est affiché sur le site Web du Parlement écossais.
[43] John Curtice, « Proportional Representation in Scotland: Public Reaction and Voter Behaviour », document présenté au Comité permanent de la réforme électorale, 23 septembre 2005.

à l'AMS était membre du Parti national écossais. Comme la plupart des critiques écossais de l'AMS que le Comité a entendus, elle favorisait la mise en œuvre d'un système de représentation proportionnelle par vote unique transférable (RP-VUT) (comme en Irlande).

Préoccupations touchant l'AMS

Les critiques nationales à l'égard de l'AMS commencent généralement par une discussion des problèmes associés au fait d'avoir deux catégories de députés, avant de révéler les préoccupations sous-jacentes :

a) beaucoup sont d'avis que Westminster a imposé l'AMS au Parlement en dévolution afin de perpétuer l'emprise du Parti travailliste sur le Parlement écossais (et, inversement, pour empêcher le Parti nationaliste écossais d'obtenir une majorité, qu'il pourrait en théorie réussir à « fabriquer » sous un autre système);

b) d'autres voient dans l'AMS le résultat d'un compromis entre les Libéraux Démocrates, qui favorisaient le VUT, et les Travaillistes, qui penchaient pour un système majoritaire. De plus, avec les luttes intestines qu'il a connus dans le passé, le Parti travailliste avait raison de craindre le VUT et sa tendance à promouvoir la concurrence entre candidats du même parti.

Le tableau qui suit montre les résultats obtenus par les partis aux deux premières élections au Parlement écossais, de même que la composition potentielle de ce parlement sous le SMU :

TABLEAU D3 : ÉLECTIONS AU PARLEMENT ÉCOSSAIS (SIÈGES DE CIRCONSCRIPTION)

	Vote de circonscription (%)		Sièges de circonscription	
Parti*	**2003**	*1999*	**2003**	*1999*
SCP	**16,8**	*15,6*	**3**	-
Travailliste	**35,1**	*38,8*	**46**	*53*
Lib Dem	**15,6**	*14,2*	**13**	*12*
SNP	**24,1**	*28,7*	**9**	*7*
Vert	-	-	-	-
SSP	**6,3**	*1,1*		-
Autres	**3,5**	*1,5*	**2**	*1*
Total :	**100 %**		**73 sièges**	

* SCP = Parti conservateur écossais; Lib Dem = Parti libéral-démocrate; SNP = Parti national écossais; SSP = Parti socialiste écossais

Domination du Parti travailliste

[*La répartition des sièges entre les quatre grands partis est telle qu'en 2001, les Travaillistes ont gagné une majorité absolue des districts (63 %) avec seulement 35,1 % des voix. Le SNP, quant à lui, s'est classé en deuxième place avec une*

moyenne de 10,5 % de votes de moins mais 57 % de sièges de moins que le Parti travailliste.[44] *Ces résultats indiquent qu'un SMU aurait été très favorable aux Travaillistes. Il est également intéressant de comparer les résultats obtenus par les Conservateurs écossais et ceux obtenus par les Libéraux Démocrates. Malgré un pourcentage des voix légèrement plus élevé dans chaque élection, les Conservateurs ont eu beaucoup plus de mal que les Libéraux Démocrates à convertir ce soutien en sièges. Ces résultats font ressortir la nature relativement diffuse du soutien accordé au SCP, comparativement à la concentration régionale des votes en faveur des Libéraux Démocrates. Ensemble, les Travaillistes et les Libéraux Démocrates contrôlent les sièges de circonscription.*]

TABLEAU D4 : ÉLECTIONS AU PARLEMENT ÉCOSSAIS (RÉSULTATS COMPLETS)

	% du vote de circonscription		Nombre de sièges de circonscription		% du vote régional		Nombre de sièges régionaux		Nombre total de sièges		% du nombre total de sièges	
Parti*	**2003**	*1999*	**2003**	*1999*	**2003**	*1999*	**2003**	*1999*	**2003**	*1999*	**2003**	*1999*
SCP	**16,8**	*15,6*	**3**	-	**15,5**	*15,5*	**15**	*18*	**18**	*18*	**14**	*14,0*
Trav.	**35,1**	*38,8*	**46**	*53*	**29,3**	*34,0*	**4**	*3*	**50**	*56*	**38,8**	*43,4*
Lib Dem	**15,6**	*14,2*	**13**	*12*	**11,8**	*12,6*	**4**	*5*	**17**	*17*	**13,2**	*13,2*
SNP	**24,1**	*28,7*	**9**	*7*	**20,9**	*27,6*	**18**	*28*	**27**	*35*	**20,9**	*27,0*
Vert	-	-	-	-	**6,9**	*3,6*	**7**	*1*	**7**	*1*	**5,4**	*0,8*
SSP	**6,3**	*1,1*			**6,7**	*2,0*	**6**	*1*	**6**	*1*	**4,7**	*0,8*
Autres	**3,5**	*2,1*	**2**	*1*	**8,7**	*4,7*	**2**	-	**4**	*1*	**3,1**	*0,8*
Total :	**100 %**		**73**		**100 %**		**56**		**129**		**100 %**	

* SCP = Parti conservateur écossais; Lib Dem = Parti libéral-démocrate; SNP = Parti national écossais; SSP = Parti socialiste écossais

Effet de l'AMS sur la position du Parti travailliste

[*Parce qu'il a reçu moins de votes au niveau régional que dans les circonscriptions, et donc très peu de sièges régionaux, le Parti travailliste continue de dominer le Parlement, mais sans jouir d'une majorité absolue. Le tableau qui suit classe les partis parlementaires écossais dans l'ordre idéologique, de gauche à droite :*

Parti :	**SSP**	**SNP**	**Vert**	**Trav.**	**LIB DEM**	**SCP**
Sièges (2003) :	6	27	7	50	17	18

[*Le Parti travailliste occupe la position idéologique moyenne au Parlement, avec 40 sièges à sa gauche et 35 à sa droite. Selon la théorie des coalitions, il serait très difficile de former un partenariat de coalition cohésif dans ce Parlement* sans *la participation des Travaillistes.*]

[44] Le pourcentage moyen des sièges de circonscription était de 67,8 % pour le Parti travailliste et de 11,0 % pour le SNP.

Impact de l'AMS sur le Parti nationaliste écossais
[Il n'est pas difficile de comprendre les frustrations que l'AMS suscite chez les membres du SNP, car ce système permet aux Travaillistes de maintenir une position centrale sur le plan stratégique et, ce qui est tout aussi important, il permet à d'autres partis peu susceptibles de gagner des sièges de circonscription – particulièrement les Conservateurs, les Verts et les Socialistes – de faire élire des députés grâce à la partie régionale du bulletin de vote. Ensemble, ces trois partis ont obtenu 31 sièges, presque le quart des sièges du Parlement, aux élections de 2003, après avoir gagné seulement trois circonscriptions. Le SNP, quant à lui, a été le plus grand perdant aux élections de 2003, où il a perdu huit sièges.]

« Vote Green 2nd »[45]
Il était généralement reconnu que les Verts avaient exploité le système à leur avantage en choisissant de ne pas présenter de candidats au niveau des circonscriptions et en faisant comprendre aux électeurs durant la campagne électorale qu'ils pouvaient (et devraient) donner leur deuxième vote aux Verts. Ils ont réussi à convertir un peu moins de 7 % des votes régionaux en sept sièges au Parlement, où, selon le président, ils ont apporté une contribution vigoureuse et positive. Certains députés ont toutefois laissé entendre que la stratégie des Verts n'était pas compatible avec l'intention des concepteurs du système électoral. Ils ont soutenu que tous les candidats inscrits sur la liste régionale devraient se présenter également aux élections de circonscription. Cette position était défendue par deux députés qui avaient été élus sur la liste régionale, mais défaits dans leur circonscription. Par ailleurs, un député qui avait gagné dans sa circonscription n'avait pas permis que son nom soit également inscrit sur la liste régionale.

L'attrait du VUT pour les Nationalistes écossais
[Les sympathisants du Parti national écossais (et d'autres intervenants) ont des raisons stratégiques (c.-à-d. ancrées dans la réalité du système de partis écossais) de préférer le VUT à l'AMS :

- *Le VUT exacerberait les tensions existant au sein du Parti travailliste en permettant aux candidats de différentes ailes du parti de s'affronter.*
- *Le VUT éliminerait l'option des listes et exigerait de tous les candidats qu'ils se disputent des sièges de circonscription. Selon la taille des districts électoraux, cela pourrait limiter le nombre de sièges gagnés par les partis très petits tels que les Verts et les Socialistes.*[46] *Par exemple, dans une circonscription à six sièges, le quota revient à peu près au septième, ou 14 %, des suffrages valides.*
- *La meilleure chance que le SNP aurait d'obtenir une majorité absolue serait de terminer en première place dans un système semi-proportionnel, comme il pourrait le faire sous le VUT dans les petits districts électoraux.*

[45] « Vote Green 2nd » [Votez pour les Verts en 2e] était le slogan simple (mais reconnu efficace) que les Verts ont utilisé durant la campagne électorale.
[46] On se rappellera qu'en Colombie-Britannique, le Parti Vert préférait le SMP au VUT-C.-B.

En Irlande, par exemple, le parti principal occupe 48,8 % des sièges après avoir obtenu 41,5 % des votes.]

Ce sont les députés qui désirent remplacer l'AMS qui ont conseillé au Comité de réussir la réforme électorale du premier coup.

Rôles et responsabilités des députés

Comme il est indiqué plus haut, certains députés ont mentionné qu'il restait à déterminer le statut et les responsabilités respectives des députés de circonscription et des députés de liste. D'autres observateurs, dont le greffier et le président, soutiennent que l'importance de ce problème a diminué au fur et à mesure que des ententes ont été conclues, y compris un protocole qui fait partie du code de conduite des députés. Le greffier du Parlement écossais a indiqué qu'à la chambre, rien ne distinguait les députés de circonscription des députés de liste. Il a reconnu qu'il aurait fallu se pencher dès le début sur les rôles de circonscription des députés de liste. D'autres intervenants attachaient une aussi grande importante à la relation entre les députés du Parlement écossais et les députés écossais du Parlement de Westminster (que de nombreux Écossais semblent maintenant considérer comme superflus, étant donné qu'une si grande partie des responsabilités en matière d'élaboration des politiques intérieures a été dévolue au Parlement écossais).

Le travail de circonscription

Le professeur John Curtice souligne qu'une des principales activités des députés du Royaume-Uni consiste à défendre les intérêts particuliers de leurs électeurs [contrairement à la pratique en Allemagne] et que, d'après les résultats des sondages, les députés de liste écossais et gallois consacrent en moyenne 3,1 heures par semaine aux affaires de leurs électeurs et 2,0 heures aux groupes d'intérêts locaux, contre 3,7 et 2,4 heures respectivement pour les députés de circonscription.[47]

La Commission Arbuthnott

Le Comité a rencontré un membre de la Commission Arbuthnott, qui a pour mandat d'examiner les arrangements électoraux en Écosse, y compris les réformes possibles du système électoral parlementaire, comme le remplacement de l'AMS par un système de représentation proportionnelle par vote unique transférable (RP-VUT), et les changements moins radicaux comme demander aux candidats de choisir entre se présenter dans une circonscription et se faire inscrire sur une liste régionale, ou utiliser une liste ouverte ou partiellement ouverte pour les sièges régionaux. Selon le professeur Curtice, dans sa présentation à la Commission Arbuthnott, le Parti travailliste a recommandé d'adopter une version du système à vote unique par repêchage des meilleurs candidats défaits utilisé à Baden-Württemberg.[48] Toute décision de modifier ou de remplacer l'actuel système électoral relève du Bureau écossais (Scottish Office) à Westminster.

---

[47] John Curtice, « Forecasting and evaluating the consequences of electoral change: Scotland and Wales », document présenté au Comité spécial de la réforme électorale, 23 septembre 2005, p. 6.
[48] Ibid., p. 23.

Contrôle des listes régionales

Une des préoccupations soulevées à propos des listes régionales concerne la question de savoir qui devrait établir ces listes. Les discussions tenues avec les députés révèlent que les partis ont différentes façons de procéder. Le SCP invite ses membres à déterminer le classement de ses candidats de liste par scrutin postal, exemple que le SNP est censé suivre en 2007. Le SCP exige des candidats inscrits sur ses listes régionales qu'ils se présentent également aux élections de circonscription dans leur région. Le SNP, pour sa part, stipule que ses candidats doivent avoir été membres du parti pendant au moins un an pour être admissibles aux élections. La Parti travailliste était le seul des quatre partis « établis » à présenter des listes de candidats dont moins de la moitié disputait également des sièges de circonscription. Le Parti Vert n'a pas présenté de candidats dans les circonscriptions et n'a pas encore de système pour approuver ses candidats.

Équilibre entre les sexes

Comme le professeur John Curtice le souligne dans un document fourni au Comité, l'AMS a été choisi en partie pour redresser l'équilibre entre les sexes :

> [*Traduction*]
> … il était prévu que, comme l'indique une grande partie des recherches effectuées sur les systèmes à liste de parti (Norris, 1996), cet aspect du nouveau système permettrait de faire élire un plus grand nombre de femmes et, en général, de créer des organismes plus diversifiés sur le plan social.[49]

Après les élections de 1999, les femmes occupaient 36,4 % des sièges au Parlement écossais; après les élections de 2003, ce pourcentage était monté à 39,5 %, soit une des proportions les plus élevées dans le monde anglophone (en 2003, la population du pays de Galles a élu une Assemblée nationale parfaitement équilibrée : 30 femmes et 30 hommes.)

En l'occurrence, une grande part du mérite revient aux partis politiques, qui ont pris des mesures pour attirer plus de candidates. La proportion de femmes élues députées de circonscription et députées de liste est passée de 41,1 % et 30,4 % en 1999 à 43,8 % et 33,9 % en 2003. Avant les élections de 1999, le Parti travailliste avait adopté une politique de jumelage des sièges de circonscription selon laquelle chaque paire de circonscriptions devait mettre une femme et un homme en candidature. Les Socialistes écossais et les Verts ont également pris de vigoureuses mesures pour promouvoir les candidatures féminines, par contraste avec le Parti conservateur écossais; ainsi, bien que la plupart des députés conservateurs soient élus sur liste, les hommes sont quatre fois plus nombreux que les femmes.[50]

---

[49] John Curtice, « Forecasting and evaluating the consequences of electoral change », p. 6.
[50] Ibid., p. 10.

Propriétés du système et activisme des partis
Comme en Allemagne, ce qui importe, ce n'est pas seulement la possibilité de promouvoir l'équilibre, mais aussi la volonté de prendre des mesures spéciales à cette fin. Autrement dit, le système doit offrir des possibilités aux partis qui sont disposés à les exploiter. Une des raisons pour lesquelles le Parti travailliste a réussi à « jumeler » ses circonscriptions et à assurer l'équilibre entre les sexes, c'est qu'il détient un grand nombre de sièges « sûrs » où il peut présenter des candidates. Le tableau qui suit, tiré d'une fiche de renseignements sur le Parlement écossais,[51] montre la répartition actuelle des députées par parti et par mode d'élection :

TABLEAU D5 : NOMBRE DE FEMMES ÉLUES AU PARLEMENT ÉCOSSAIS (2005)

	Circonscription	Région	TOUS
Parti travailliste écossais	26	2	**28**
Parti national écossais	3	6	**9**
Parti conservateur écossais	0	4	**4**
Parti socialiste écossais	0	4	**4**
Parti libéral-démocrate écossais	0	2	**2**
Parti Vert écossais	0	2	**2**
Députées indépendantes	1	1	**2**
Total :	**30**	**21**	**51**

[*Le succès des candidates travaillistes au niveau des circonscriptions masque le fait que, si le soutien accordé à ce parti avait été de quelques points de moins, ou réparti de façon plus égale entre les régions, ce qui lui aurait donné moins de sièges de circonscription mais plus de sièges de liste, une plus grande proportion de ses candidates auraient été élues sur listes régionales. Le fait que le Parti travailliste, qui est très attaché au principe de l'équilibre entre les sexes, a gagné seulement quatre sièges de liste (dont deux sont détenus par des femmes), camoufle le rôle que les listes régionales auraient pu jouer dans l'élection des femmes si les Travaillistes n'avaient pas connu autant de succès dans les élections de circonscription. Exception faite de ce parti, 19 (82,6 %) des 23 députées ont été élues sur listes régionales.*]

Adaptation des conditions de travail
Le Parlement écossais s'est également efforcé d'attirer un plus grand nombre de femmes en prévoyant l'horaire de travail le plus normal possible. Il ne siège habituellement pas en soirée et la plupart des députés peuvent, s'ils le désirent, retourner à la maison à temps pour dîner avec leur famille. Il y a également une garderie et une école sur les lieux. Le président a souligné l'importance de ces facteurs pour rendre le travail des députés compatible avec la vie de famille et les autres obligations personnelles qui pourraient rendre une carrière législative moins attrayante pour les femmes à certaines périodes de leur vie.

[51] *Female MSPS: Session 2*, fiche de renseignements sur le Parlement écossais, FS1-06 (8 septembre 2005).

Attitudes du public à l'égard du système
Un chercheur universitaire qui a étudié l'opinion publique à l'égard du système électoral écossais a fait part au Comité de deux de ses constatations : 1) une proportion relativement faible du public possède des opinions bien arrêtées; et 2) les gens souscrivent à des principes contradictoires.

Il tirait également la conclusion suivante :

> [*Traduction*]
> … la plus importante leçon à tirer de l'introduction de la représentation proportionnelle en Écosse est peut-être de ne pas s'attendre à de vives réactions de la part du public. Même s'il promet une modification fondamentale de la répartition du pouvoir politique, rien ne garantit qu'un nouveau système électoral provoquera une réaction publique.[52]

Participation
Cette conclusion est renforcée par le taux de participation aux deux élections au Parlement écossais, qui est passé d'un peu plus de 58 % en 1999 à 49,4 % en 2003. Là encore, on note deux similarités avec la situation à Baden-Württemberg, soit l'importance réduite que les électeurs accordent aux élections infranationales, et la domination d'un parti, qui prévient le genre de compétition serrée susceptible de stimuler l'intérêt et l'engagement du public.

Panachage
Un des avantages du SMC par rapport au SMU serait qu'il permet aux électeurs de faire une distinction entre leur soutien à un candidat local et leur soutien global à un parti donné. Les résultats des sondages réalisés donnent à penser que près de 28 % des électeurs écossais ont eu recours au panachage en 2003 (c.-à-d. qu'ils ont voté pour le candidat d'un parti avec leur vote de circonscription et pour un parti différent avec leur deuxième vote).[53] D'après John Curtice, les résultats étayent la théorie selon laquelle certains électeurs pratiquent le panachage pour indiquer leur choix de coalition. Il est évident que d'autres électeurs ont donné leur premier vote à leur candidat préféré, quel que soit son parti, mais on estime que leur proportion ne dépasse pas 5 % – « le motif le plus couramment invoqué, et de loin, par les électeurs pour justifier leur vote était leur soutien à un parti donné, indépendamment du candidat ».[54]

Autres enjeux : représentation ethnoculturelle
Le Comité a questionné le professeur Richard Kerley sur la représentation des minorités visibles ou des groupes ethnoculturels en général.[55] Le professeur

---

[52] John Curtice, « Proportional Representation in Scotland: Public Reaction and Voter Behaviour », document présenté au Comité permanent de la réforme électorale, 23 septembre 2005, p. 11.
[53] Ibid., p. 11.
[54] Ibid., p. 11.
[55] Le professeur Kerly dirigeait la Commission qui a recommandé l'adoption du système RP-VUT pour les élections locales.

Kerley a reconnu l'absence de députés appartenant à ces groupes, mais souligné que l'Écosse demeure une société relativement homogène contrairement à d'autres régions plus multiculturelles du Royaume-Uni. Lorsque nous lui avons demandé si les partis hésitaient à inscrire des membres des minorités ethniques sur leurs listes, il a répondu que les partis écossais n'avaient pas encore appris comment utiliser le système à cette fin. Il convenait avec d'autres que les gens votent principalement pour les partis plutôt que pour les candidats mêmes.

Le référendum sur la dévolution

En sa qualité de fonctionnaire du Bureau écossais, le greffier Paul Grice a été chargé, en 1997, d'organiser le référendum sur la dévolution. Il a indiqué qu'il fallait prendre des décisions concernant trois questions fondamentales :

- La formulation de la question référendaire : on a consulté un sondeur d'opinion publique pour s'assurer que la question avait une connotation neutre.[56]
- Les critères d'admissibilité au vote (citoyens écossais, descendants vivant à l'étranger, etc.).
- Le seuil d'adoption, qui a fini par être fixé à la majorité simple des suffrages exprimés (50 % plus 1 voix). Il n'y avait pas d'autres conditions.

Lignes directrices sur le référendum de la Commission électorale

Le Comité a également rencontré le dirigeant du Bureau de la Commission électorale (Écosse), qui lui a présenté un exposé instructif sur la conduite des élections en Écosse. En cas de référendum, le rôle de la Commission est de se prononcer sur l'intelligibilité de la question. Bien que le gouvernement n'ait pas à suivre les conseils de la Commission, c'est ce qu'il a fait les trois fois où la Commission lui en a donné. Le tableau qui suit contient les lignes directrices qui guident la Commission dans l'évaluation des questions :

1. La question doit appeler une réponse immédiate.
2. Les mots et expressions employés dans la question ne doivent pas avoir de connotations positives ou négatives.
3. Les mots et expressions employés dans la question ne doivent pas être intentionnellement tendancieux.
4. Les mots et expressions employés dans la question ne doivent pas être lourds de sens.
5. Les questions ne doivent pas contenir de « jargon ».
6. Le langage employé dans la question doit être cohérent.
7. Les mots et expressions employés dans la question doivent refléter le langage employé et compris par les électeurs.

[56] D'après le greffier Grice, on a supposé que, comme les sondeurs d'opinion publique sont les mieux placés pour poser des questions tendancieuses, ils sont aussi les mieux placés pour poser des questions neutres.

8. La question ne doit pas fournir plus d'information que nécessaire pour répondre à la question de façon significative.

9. La question ne doit pas être plus longue que nécessaire.

10. La question doit être bien structurée.

Tiré de « Question Assessment Guidelines », une publication de la Commission électorale, qui explique chacune de ces lignes directrices.

Fairshare

Le Comité a déjeuné avec des membres de Fairshare, une filiale de l'Electoral Reform Society (Société pour la réforme électorale), qui préconise l'utilisation du VUT pour toutes les élections au Royaume-Uni. Comme il est mentionné plus haut, Fairshare a été établi à l'origine pour promouvoir l'adoption du VUT au niveau des administrations locales en Écosse. Maintenant qu'il s'agit de la politique officielle du gouvernement, Fairshare s'emploie à promouvoir le remplacement de l'AMS par le VUT pour le Parlement écossais.

Comme en Colombie-Britannique, le Comité a été impressionné par la passion et le dévouement des partisans du VUT, et par leur conviction profonde que, pour les électeurs, le VUT est le seul système valable de RP. Tous les autres systèmes RP auraient un objectif commun : assurer la RP des partis politiques.[57] La discussion avec le Comité a touché à une grande partie des questions soulevées en C.-B., dont l'équilibre entre les sexes sous le VUT, la réduction du nombre total de candidats, le rôle des partis dans l'organisation et la mobilisation de l'électorat, et l'amélioration de l'AMS (SMC) par l'adoption de listes ouvertes ou libres.

Critique de l'AMS par un partisan du VUT

M. James Gilmour a remis au Comité une copie de son mémoire à la Commission Arbuthnott (avril 2005) et de deux autres mémoires soumis à l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique (août 2004). Les arguments présentés par M. Gilmour à la Commission Arbuthnott peuvent se résumer en cinq points :

1) Le VUT est centré sur les électeurs et sur les candidats en tant qu'individus. Tous les autres systèmes RP, y compris l'AMS, sont centrés sur les partis politiques.
2) Le VUT rendrait les députés beaucoup plus directement responsables envers leurs électeurs qu'à l'heure actuelle et réduirait ainsi le pouvoir des partis politiques.
3) Les liens locaux entre les députés et leurs électeurs seraient plus forts que dans les actuelles circonscriptions uninominales situées dans des limites géographiques précises et beaucoup plus forts que dans les actuelles régions électorales.

[57] James Gilmour, « Empower the Voters », présentation à l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique sur la réforme électorale (12 août 2004), p. 1.

4) Le VUT pourrait améliorer le taux de participation parce qu'il n'y a pas de « sièges sûrs » sous ce système.

5) Les électeurs détermineraient également la représentation de la diversité et de la pluralité des vues *à l'intérieur* des partis politiques. Cet aspect est actuellement contrôlé par les partis politiques. Ce sont les sympathisants de chaque parti, ceux qui votent pour ses candidats, qui devraient déterminer l'équilibre de la représentation entre les divers courants de pensée au sein de chaque parti. (p. 1-2)

Enfin, il est à noter que, dans sa présentation à l'ACCB, M. Gilmour a dit ceci :

> [*Traduction*]
> Le plus évident problème du SMC, c'est qu'il produit deux types très différents de députés [...] Les députés peuvent sembler égaux lorsqu'ils prennent la parole à l'assemblée législative, mais ils sont loin d'avoir le même statut aux yeux des électeurs [...] En Écosse (et en Nouvelle-Zélande), les députés de circonscription et les députés régionaux se sont livrés à des « guerres de territoire » en défense de leurs rôles respectifs.[58]

[*Il est intéressant de noter que ni M. Gilmour ni les autres membres de Fairshare n'étaient préoccupés par la concurrence que le VUT peut susciter à l'intérieur d'un parti; ils ne semblaient pas comprendre que la concurrence entre les membres d'un même parti élus dans une circonscription plurinominale sous le VUT pouvait s'assimiler aux « guerres de territoire » mentionnées plus haut. L'hostilité envers les partis qui motive en partie le soutien au VUT semble empêcher de reconnaître le rôle légitime que les membres du parti – par opposition à ceux qui votent pour les candidats du parti – pourraient jouer dans l'élaboration des politiques présentées aux électeurs.*]

À propos du système électoral (VUT) de l'Irlande

La visite officielle du Comité en Irlande a commencé par une séance d'information sur le contexte politique irlandais à la Maison du Canada. Outre les renseignements de base sur l'économie irlandaise et les défis qui se posent à l'actuel gouvernement, le Comité a notamment entendu les observations suivantes sur le système électoral et le système de partis :

- Il est difficile de trouver quelqu'un qui désire modifier le système électoral, ou même faire des commentaires négatifs à ce sujet.
- Le seul enjeu électoral est l'introduction du vote électronique.
- Le système se caractérise par le multipartisme, un grand nombre de députés indépendants, et une tradition de gouvernement de coalition à laquelle la population est accoutumée et avec laquelle elle est tout à fait à l'aise.

---

[58] M. James Gilmour, « MMP is not the Way Forward », présentation à l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique sur la réforme électorale (13 août 2004), p. 1.

- La participation du public au processus politique est beaucoup plus forte qu'au Canada :
    - L'action des partis politiques s'étend jusqu'au niveau des conseils municipaux.
    - Presque tous les électeurs s'identifient avec un parti politique ou un autre.
    - Après les élections, tout le monde commence à penser aux prochaines.
- La politique irlandaise conserve des relents de tribalisme à forte saveur familiale et régionale. De caractère très local, elle est dominée par des dynasties politiques familiales, particulièrement dans les deux grands partis : Fianna Fáil et Fine Gael.
- Entre 50 % et 70 % des membres du Dáil ont des liens avec une dynastie politique.
- Malgré la montée en flèche du nombre de femme sur le marché du travail dans les années 1990, qui est un des facteurs responsables de la croissance économique exceptionnelle de l'Irlande, les femmes restent largement sous-représentées au Dáil. Une grande partie des députées ont été élues en tant que représentantes d'une des grandes familles politiques.

Administration des élections
En Irlande, la responsabilité des élections incombe au ministère de l'Environnement, du Patrimoine et du Gouvernement local. Des fonctionnaires de ce ministère ont présenté un exposé au Comité et répondu à ses questions. Le Comité a notamment appris ce qui suit :

- L'Irlande compte environ 3 millions d'électeurs (sur une population totale d'un peu plus de 4 millions). Son assemblée législative ayant 166 sièges, chaque député représente en moyenne 24 100 personnes, dont 18 072 ont le droit de vote.
- Aux termes de la Constitution, la circonscription moyenne doit compter entre 20 000 et 30 000 habitants. Cela signifie que, selon la population actuelle de l'Irlande, son Parlement pourrait porter le nombre de députés à 190 ou 196.
- La population irlandaise est recensée tous les cinq ans, entraînant un examen des circonscriptions par une commission électorale indépendante.
- Le dernier rapport sur les limites des circonscriptions a été approuvé en juillet 2005 et la carte électorale approuvée sera en vigueur au moment des prochaines élections irlandaises. Par suite des mouvements de population, les sièges se déplacent d'ouest en est.
- La redistribution a entraîné une tendance à passer des circonscriptions à cinq sièges aux districts à trois sièges. Ce phénomène s'explique en partie par le fait que les circonscriptions à cinq sièges sont souvent les plus peuplées (et en croissance). Lorsqu'elles grossissent, la solution la plus

simple est de créer deux districts à trois sièges, au lieu de redessiner les limites avec les circonscriptions adjacentes.

- Les bulletins de vote irlandais sont inhabituels en ce sens qu'ils contiennent la photo et l'adresse des candidats ainsi que des renseignements sur leur parti et leur profession.
- Le dénombrement des suffrages est l'aspect le plus compliqué et le plus difficile du processus électoral irlandais. Le vote a lieu un vendredi; le dépouillement du scrutin commence à 9 h le samedi suivant au centre de dépouillement, et peut prendre jusqu'à deux jours.[59]
- Les bulletins de vote sont comptés à la main et triés par pile pour chaque candidat selon le premier choix exprimé. Les bulletins provenant des différents centres de scrutin sont censés être mélangés avant le dépouillement afin de randomiser l'ordre des bulletins empilés. Cela a d'importantes implications pour le transfert des votes excédentaires d'un candidat dont le compte initial dépasse le quota.
- La politique irlandaise est perçue comme étant plutôt consensuelle.

Perspective des membres élus

Le Comité a également rencontré deux membres du comité mixte de l'Oireachtas sur l'environnement et le gouvernement local : le député Sean Haughey et le sénateur Cyprian Brady, qui sont tous les deux membres du parti Fianna Fáil. Le député Haughey est président de ce comité depuis 1994. MM. Haughey et Brady ont présenté de la documentation sur le système électoral irlandais au Comité spécial et répondu à ses questions. Ils ont notamment formulé les observations suivantes :

- La population irlandaise est très attachée au système électoral existant, comme elle l'a prouvé en rejetant le remplacement du VUT par un SMU dans deux référendums.
- Les grands partis pourraient favoriser le changement, mais les petits partis et les députés indépendants s'y opposeraient. [*Il existe actuellement un seul « grand » parti, Fianna Fáil, qui détient un peu moins que la majorité absolue des sièges au Dáil.*]
- La politique irlandaise est extrêmement locale de nature; les journalistes et les universitaires soutiennent que le localisme du Dáil renforce le pouvoir de l'exécutif [MM. Haughey et Brady ont indiqué qu'ils n'étaient pas d'accord avec cette interprétation].
- Le système favorise les députés sortants : chaque député est élu en moyenne à quatre reprises.
- Au lieu de servir tous leurs électeurs, les députés des circonscriptions plurinominales ont tendance à établir leurs propres sphères d'influence

[59] Chose intéressante, le rapport sur les résultats finals de l'élection indique également l'heure à laquelle le dépouillement s'est terminé dans chaque circonscription.

géographiques, particulièrement dans les grandes circonscriptions rurales. Dans les circonscriptions urbaines, les députés peuvent solliciter des appuis dans certains segments de la société, comme les associations professionnelles, les syndicats, etc.

- La tendance à favoriser les circonscriptions à trois sièges avantage nettement les grands partis.
- À l'heure actuelle, l'enjeu électoral numéro un est le vote électronique, les principales préoccupations touchant l'absence d'une trace documentaire vérifiable et les questions de sécurité. On a fait la promotion du vote électrique surtout en raison des gains d'efficience possibles.

[*La discussion de la politique irlandaise avec des fonctionnaires et des représentants élus a renforcé le portrait initial d'une scène politique très localisée dominée par des dynasties politiques alliées aux principaux partis politiques. Il y avait peu de preuves justifiant l'assertion des partisans du VUT selon laquelle ce système transfère le pouvoir des partis aux électeurs et aux candidats. Le pouvoir semble détenu par les partis, autant ici qu'ailleurs, mais aussi par des familles politiques établies au sein des partis qui se taillent des circonscriptions virtuelles à l'intérieur des grands districts électoraux. La diminution (à trois) du nombre moyen de sièges des districts électoraux réduit la capacité du système à assurer la proportionnalité, le nombre de candidats présentés aux électeurs et le nombre de partis présentant plus d'un candidat, tout en améliorant les chances des grands partis. Cela nuit à la capacité des partis à corriger le déséquilibre entre les sexes au Dáil, mais il faut noter que cet enjeu ne semblait pas être considéré comme une priorité sur le plan politique.*

Bien que l'utilisation d'un bulletin de vote ordinal semble offrir un plus grand choix aux électeurs, en pratique, dans de nombreux districts, seul les votes de premier choix de la plupart des bulletins sont comptés. Les votes de deuxième choix reçus par tout candidat qui dépasse le quota après le premier tour sont pris en compte, mais non les votes de deuxième (ou troisième, quatrième, etc.) choix des candidats qui finissent par être élus aux tours subséquents. Chose curieuse, ce sont les votes de dernier choix reçus par les candidats les moins populaires qui finissent par déterminer les gagnants.

La nature extrêmement locale de la politique irlandaise est étroitement liée à la petite taille des circonscriptions. Avec un député pour 24 100 électeurs, l'Irlande possède une des plus grandes assemblées législatives du monde développé – pour atteindre une proportion semblable, l'Ontario devrait élire plus de 500 députés.

Enfin, il est à noter que les deux partis traditionnels, Fianna Fáil et Fine Gail, sont généralement associés au centre droite et présentent peu de différences sur le plan idéologique. Leur rivalité remonte à la guerre civile consécutive à l'indépendance de l'Irlande, et de nombreuses dynasties politiques irlandaises ont leurs racines dans cette scission initiale. L'absence d'opposition majeure entre la droite et la gauche contribue au localisme précité de la politique irlandaise.]

E. GLOSSAIRE

Additional Member System (AMS) – Version du système mixte compensatoire (SMC), utilisée en Écosse et au pays de Galles et utilisant des circonscriptions régionales en guise de sièges compensatoires.

Bulletin de vote catégorique – Bulletin obligeant l'électeur à choisir un seul candidat ou parti.

Bulletin de vote ou scrutin ordinal – Voir Vote préférentiel.

Circonscription (Canada) – Synonyme de district (Allemagne), électorat (Nouvelle-Zélande), etc.

Disproportionnalité :
Ce calcul est simple : il suffit de calculer la différence entre la part des sièges d'un parti et sa part du vote. Pour une élection ou un Parlement dans son ensemble, on peut a) sommer la valeur absolue de la disproportionnalité pour chaque parti, ou b) utiliser l'indice Gallagher : $\sqrt{½ \sum (v_i - s_i)^2}$ – qui prend la racine carrée de la somme, divisée par deux, de la disproportionnalité de chaque parti, élevée au carré. Si l'on applique chacune de ces mesures aux élections générales de 2003 en Ontario, on obtient ceci :

a) Somme des disproportionnalités	**b) Indice Gallagher**
Parti libéral : 69,9 %(s) – 46,5 %(v) = 23,4	Parti libéral : 23,4 (au carré) = 547,56
PC : 23,3 %(s) – 34,7 %(v) = -14,4	PC : 14,4 (au carré) = 203,04
NPD : 6,8 %(s) – 14,7 %(v) = -7,9	NPD : 7,9 (au carré) = 62,41
Parti Vert : 0,0 %(s) – 2,8 %(v) = -2,8	Parti Vert : 2,8 (au carré) = 7,84
Somme des valeurs absolues = 48,5	**Somme** $(\sum (v_i - s_i)^2 = 820,85$
	Indice Gallagher $[\sqrt{½ \Sigma (v_i - s_i)^2}] = 20,26$

District – Zone géographique d'un pays divisé à des fins électorales. Les districts peuvent élire un député ou plus au Parlement.

District plurinominal – District qui élit plus d'un représentant au Parlement.

District uninominal – District qui élit un seul représentant au Parlement.

Étendue du district – Nombre de députés à élire dans chaque district.

Formule d'Hondt – Façon de répartir les sièges dans les circonscriptions plurinominales selon la méthode de la plus forte moyenne, qui emploie une série de diviseurs – en l'occurrence, la série 1, 2, 3, 4, etc. Le nombre de voix obtenues par chacun des partis est divisé par 1 et le parti possédant le plus grand nombre de voix remporte le premier siège. Chaque fois qu'un parti gagne un siège, son

nombre initial total de votes est divisé par le prochain diviseur. Les totaux de tous les partis sont de nouveau comparés et le parti qui obtient le total le plus élevé gagne le siège. Le processus continue jusqu'à ce que tous les sièges disponibles aient été attribués. Voici un exemple simple :

Parti :	**Bleu**	**Rouge**	**Jaune**	**Orange**	**(7 sièges)**
Votes	46 893	73 651	154 722	97 500	**Siège gagné par :**
Siège 1	/1 = 46 893	/1 = 73 651	**/1 = 154 722**	/1 = 97 500	Jaune
Siège 2	/1 = 46 893	/1 = 73 651	/2= 77 361	**/1 = 97 500**	Orange
Siège 3	/1 = 46 893	/1 = 73 651	**/2= 77 361**	/2 = 48 750	Jaune
Siège 4	/1 = 46 893	**/1 = 73 651**	/3= 51 574	/2 = 48 750	Rouge
Siège 5	/1 = 46 893	/2 = 36 826	**/3= 51 574**	/2 = 48 750	Jaune
Siège 6	/1 = 46 893	/2 = 36 826	/4 = 38 680	**/2 = 48 750**	Orange
Siège 7	**/1 = 46 893**	/2 = 36 826	/4 = 38 680	/3 = 32 500	Rouge
Total :	1	1	3	2	

Le tableau suivant montre comment les sièges régionaux de l'Écosse sont attribués, le nombre de sièges de circonscription gagnés déterminant l'ensemble initial de diviseurs pour chaque parti.

	Parti :	**Conser-vateur**	**Travail-liste**	**Libéral-démocrate**	**SNP**	
	Votes	73 363	175 354	56 957	70 353	**Siège gagné par :**
Sièges de circonscription		0	8	1	0	
Siège 1		**/1 = 73 363**	/9 = 19 484	/2 = 28 479	/1 = 70 353	Conservateurs
Siège 2		/2 = 36 682	/9 = 19 484	/2 = 28 479	**/1 = 70 353**	SNP
Siège 3		**/2 = 36 682**	/9 = 19 484	/2 = 28 479	/2 = 35 177	Conservateurs
Siège 4		/3 = 24 454	/9 = 19 484	/2 = 28 479	**/2 = 35 177**	SNP
Siège 5		/3 = 24 454	/9 = 19 484	**/2 = 28 479**	/3 = 23 454	Libéraux Démocrates
Siège 6		**/3 = 24 454**	/9 = 19 484	/3 = 18 986	/3 = 23 454	Conservateurs
Siège 7		/4 = 18 441	/9 = 19 484	/3 = 18 986	**/3 = 23 454**	SNP
Nombre total de sièges		3	8	2	3	

Liste bloquée – Système de représentation proportionnelle avec scrutin de liste dans lequel les électeurs votent pour une liste de parti sans pouvoir exprimer leur préférence pour un des candidats inscrits sur la liste.

Liste libre – Forme de système RP avec liste qui offre les plus grandes possibilités de panachage.

Liste ouverte – Système de représentation proportionnelle avec liste où les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour un des candidats inscrits sur la liste du parti, en plus de voter pour le parti.

Majorité fabriquée – Situation où un parti obtient une majorité absolue (50 % + 1) des sièges de l'assemblée législative avec moins de 50 % des suffrages valides.

Méthode de la plus forte moyenne – Formule utilisée pour les systèmes RP avec liste (et donc aussi pour les sièges de liste dans les SMC, où l'on convertit les votes en sièges en divisant le nombre total de votes recueillis par un parti par une série de diviseurs comme dans la méthode d'Hondt (1, 2, 3, etc.).

Méthode du plus fort reste – Formule utilisée pour les systèmes RP avec liste, qui convertit les votes en sièges en attribuant les sièges, premièrement, en proportion du nombre de quotas atteints (trois quotients couramment utilisés sont ceux de Hare, Droop et Imperiali) et, deuxièmement, sur la base du nombre de votes qui restent après que le quota a été atteint.

Nombre effectif de partis :
Le nombre effectif de partis mesure le nombre de partis *de même que* leur force relative. Le nombre effectif de partis électoraux mesure leur part relative du vote. La formule pour calculer le nombre effectif de partis électoraux est :

$$N_E = \frac{1}{\sum v_i^2}$$

où N_E est le nombre effectif de partis électoraux, et $\sum v_i^2$ est la somme de la part du vote obtenue par chaque parti, élevée au carré. Le nombre effectif de partis législatifs mesure leur part relative des sièges. La formule pour calculer le nombre effectif de partis législatifs est :

$$N_L = \frac{1}{\sum s_i^2}$$

où N_L est le nombre effectif de partis législatifs, et $\sum s_i^2$ est la somme de la part des sièges obtenue par chaque parti, élevée au carré.

Pour les élections générales de 2003 en Ontario, le nombre effectif de partis électoraux et de partis législatifs est calculé comme suit :

Partis électoraux (% des voix)	**Partis législatifs (% des sièges)**
Parti libéral : 46,5 % (au carré = 0,216)	Parti libéral : 69,9 % (au carré = 0,489)
PC : 34,7 % (au carré = 0,120)	PC : 23,3 % (au carré = 0,054)
NPD : 14,7 % (au carré = 0,022)	NPD : 6,8 % (au carré = 0,005)
Parti Vert : 2,8 % (au carré = 0,0008)	
$\sum v_i^2 = 0{,}359$	$\sum s_i^2 = 0{,}548$
$N_E = (1/0{,}359) = \mathbf{2{,}79}$	$N_L = (1/0{,}548) = \mathbf{1{,}83}$

Ce calcul montre que les électeurs de l'Ontario ont appuyé ce qui était pratiquement un système à trois partis, mais que le mécanisme majoritaire du SMU a eu pour effet de produire un Parlement presque assimilable à un système à deux partis. Cet exemple montre clairement le potentiel de « filtrage » d'un système électoral.

Par comparaison, dans les élections de 2003 au Parlement écossais, le nombre effectif de partis électoraux était de 4,20 pour les sièges de circonscription et de 5,66 pour les sièges de liste régionaux. Le nombre effectif de partis législatifs était de 2,25 pour les sièges de circonscription et de 4,71 pour les sièges de liste régionaux, illustrant la tendance du SMU à éliminer les petits partis par « filtrage ». Dans l'ensemble, le nombre effectif de partis législatifs au Parlement écossais était de 4,23.

Panachage
Le panachage permet aux électeurs de livrer un « message ambivalent », par exemple en appuyant un candidat mais non son parti (ou vice-versa). La possibilité de voter pour plus d'un candidat ou plus d'un parti à la fois est un autre exemple de panachage, habituellement associé aux SMC ou aux systèmes avec listes ouvertes ou libres. Les votes transférables (VUT ou VP) ne s'assimilent pas au panachage, parce qu'une seule préférence est prise en compte à la fois et qu'il s'agit en même temps d'un vote pour le candidat et pour son parti.

Quota – Seuil établi pour l'attribution des sièges dans un système RP ou tout autre système plurinominal.

Quotient de Droop – Utilisé dans les systèmes électoraux RP avec liste de la plus forte moyenne et VUT pour déterminer comment les sièges sont attribués. Le quotient est calculé de la façon suivante : nombre total de votes (v) divisé par le nombre le sièges (s) plus un; le chiffre 1 est ensuite ajouté au produit : $(v/(s+1))+1$.

Quotient de Hare – Quotient utilisé dans les systèmes électoraux RP du plus fort reste pour déterminer comment les sièges sont attribués : nombre total de votes divisé par le nombre de sièges (v/s).

Représentation proportionnelle (RP) – Tout système conçu pour rapprocher la part des votes obtenue par un parti et sa part des sièges.

Représentation proportionnelle avec liste (RP avec liste) – Dans un système RP avec liste, chaque parti présente une liste de candidats à l'électorat, les électeurs choisissent un parti, et les partis reçoivent des sièges en proportion de leur part globale du vote national. Les candidats gagnants sont choisis parmi ceux inscrits sur les listes. Les listes peuvent être ouvertes, bloquées ou libres. Le système RP avec liste requiert des circonscriptions plurinominales.

Scrutin axé sur les partis – Forme de scrutin où l'électeur choisit entre les partis, utilisée dans les systèmes RP avec liste.

Scrutin de ballottage instantané [Instant Runoff Voting (IRV)] – Synonyme de vote préférentiel.

Scrutin préférentiel –Système électoral où les électeurs peuvent classer les candidats listés sur le bulletin de vote par ordre de préférence. Le vote préférentiel, le vote unique transférable et la liste ouverte sont tous des exemples de scrutin préférentiel.

Seuil – Seuil légal habituellement établi dans les systèmes RP qui attribuent les sièges compensatoires (c.-à-d. les sièges de liste) en fonction du pourcentage des suffrages obtenu par chaque parti. Ce seuil est établi afin de prévenir l'élection de plusieurs petits partis – plus l'assemblée législative a de sièges, plus le pourcentage du vote requis (dans une répartition purement proportionnelle) pour obtenir un siège est faible. Le seuil allemand de 5 % du vote national, ou l'élection de trois députés de circonscription, est un des seuils légaux les plus connus.

Dans les systèmes uninominaux, le seuil établi pour élire *un* représentant (« seuil d'inclusion ») peut être très faible, selon le taux de participation électorale et le nombre de candidats ou de partis en lice. Par ailleurs, le niveau à partir duquel un candidat peut être défait (« seuil d'exclusion ») peut être très élevé. Il est bien connu qu'un parti dont les appuis sont concentrés dans un petit nombre de circonscriptions gagnera plus de sièges qu'un parti dont les appuis sont répartis entre de nombreuses circonscriptions. Lijphart estime à environ 35 % le « seuil d'élection effectif » – c.-à-d. le niveau de soutien dont un parti a besoin pour faire élire un nombre significatif de membres à l'assemblée législative et ne pas y être gravement sous-représenté[60] – pour tous les systèmes majoritaires (SMU, VP, ballottage, etc.).

Sièges compensatoires – Sièges de liste dans un système mixte compensatoire (SMC) qui sont attribués aux partis en fonction de leur pourcentage du vote total, de manière à compenser toute disproportionnalité dans les résultats des élections tenues dans des circonscriptions uninominales sous un système majoritaire. Les sièges sont habituellement occupés par des candidats inscrits sur des listes de parti qui peuvent ou non s'être présentés aux élections dans des districts uninominaux.

Structure du bulletin – Façon dont les choix électoraux sont présentés sur le bulletin de vote. Le bulletin de vote peut être ordinal (comme sous les systèmes VP et VUT) ou catégorique (comme sous le SMU).

Système à deux catégories de sièges – Système où les sièges sont attribués aux partis en fonction des résultats obtenus dans les districts uninominaux et à partir des listes RP nationales, ou des listes RP régionales et nationales.

---

[60] Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems* (Oxford, Oxford University Press, 1994), p. 21.

Système à deux tours – Système majoritaire où un deuxième tour de scrutin est tenu si aucun candidat n'obtient une majorité absolue des suffrages après le premier tour.

Système majoritaire uninominal (SMU) (aussi **SMC**) – Forme la plus simple de système majoritaire, où les électeurs choisissent un candidat dans des districts uninominaux en remplissant un bulletin de vote catégorique. Le gagnant est le candidat qui reçoit plus de votes que n'importe quel autre.

Système majoritaire uninominal à un tour (SMU) – Système électoral majoritaire avec districts uninominaux et bulletins de vote catégoriques.

Système mixte compensatoire (SMC) – Système où une partie des parlementaires (habituellement la moitié) est élue dans des districts à scrutin majoritaire, tandis que le reste est choisi parmi les candidats inscrits sur les listes RP. Dans les SMC, les sièges RP de liste compensent toute disproportionnalité découlant de la répartition des sièges de district.

Vote cumulatif – Possibilité offerte par certains systèmes électoraux (habituellement les systèmes de RP avec listes ouvertes) de donner plus d'un vote au candidat préféré.

Vote préférentiel (VP) – Système majoritaire dans lequel les électeurs des districts uninominaux utilisent des chiffres pour indiquer leurs préférences sur le bulletin de vote. Le candidat qui obtient une majorité absolue (50 % + 1) des votes de premier choix est automatiquement élu. Si aucun candidat ne recueille la majorité des votes de premier choix, les suffrages exprimés en faveur du candidat arrivé en dernière place sont redistribués selon le deuxième choix, jusqu'à ce qu'un candidat reçoive au moins 50 % + 1.

Vote unique transférable (VUT) –Système de représentation proportionnelle (ou semi-proportionnelle) préférentiel utilisé dans les districts plurinominaux. Les électeurs peuvent classer les candidats par ordre de préférence, tous les candidats qui atteignent le seuil sont élus, les votes excédentaires sont attribués aux prochains choix des électeurs, et les candidats qui obtiennent le moins de votes sont éliminés à tour de rôle jusqu'à ce que tous les sièges soient remplis.

Votes gaspillés

Les votes gaspillés sont ceux qui ne contribuent pas à l'élection d'un représentant. Par définition, dans un système majoritaire, les suffrages exprimés en faveur d'un candidat défait sont considérés comme ayant été gaspillés et, dans la plupart des SMU, il peut s'agir de la majorité des votes. Bien qu'il soit insensé de préjuger des résultats d'une élection, les résultats antérieurs et les sondages d'opinion publique peuvent, dans bien des cas, donner une assez bonne idée des chances de succès d'un parti, dans l'ensemble ou dans une circonscription donnée. En l'absence de compétition serrée, et dans les régions où l'exercice du droit de vote est moins susceptible d'être perçu comme un « devoir civique », les électeurs qui appuient un parti ayant peu de chances de gagner une circonscription peuvent être peu motivés à se rendre aux urnes. S'ils votent « stratégiquement » pour un autre

parti, ils n'ont aucun moyen d'indiquer a) qu'il s'agit d'un vote stratégique, ou b) pour quel parti ils auraient voté autrement. Un grand nombre de votes stratégiques risque de fausser les mandats, parce que chaque parti suppose, bien naturellement, que les électeurs ont voté pour lui et pour son programme électoral, et non contre un autre parti ou pour « le moindre mal ». Bref, la possibilité de gaspiller son vote décourage la participation.

Les votes gaspillés ne posent pas de problème dans les systèmes où tous les votes ont un rôle à jouer dans la répartition des sièges de l'assemblée législative. Un exemple intéressant de ce phénomène est la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaits, qui a été expliquée au Comité à Baden-Württemberg. Les électeurs déposent un bulletin de vote dans un district uninominal. Ce vote est compté une fois pour déterminer le gagnant du siège de circonscription. Le vote est compté une deuxième fois lors du calcul du total provincial de chaque parti, afin d'attribuer les sièges compensatoires ou sièges de liste aux candidats du parti qui ont obtenu le plus grand nombre de votes sans gagner de siège de circonscription. Un électeur peut donc voter pour un candidat qui n'a aucune chance raisonnable de gagner le district en sachant que son vote a) sera pris en compte dans le total global du parti (renforçant ainsi ses chances de gagner des sièges de liste); *et* b) accroîtra la probabilité que ce candidat occupe un des sièges de liste du parti – il a donc deux façons de ne pas gaspiller son vote.

Votes invalides – Bulletins de vote qui, en raison d'erreurs d'inscription accidentelles ou délibérées de la part des électeurs, sont exclus du dépouillement.

F. Modèle de bulletin de vote

Sie haben 2 Stimmen

hier 1 Stimme
für die Wahl
eines/einer Wahlkreis-abgeordneten

Erststimme

1	Krummacher, Johann-Henrich	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands	◯
2	Körner, Martin	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	◯
3	Siller, Peter-Stefan	GRÜNE	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	◯
4	Scholtz, Ulrich	FDP	Freie Demokratische Partei	◯
5	Dr. Hammel, Manfred	Die Linke.	Die Linkspartei	◯
7	Dr. Weiblen, Walter	PBC	Partei Bibeltreuer Christen	◯
8	Hellriegel, Ronnie	NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands	◯
9	Held, Uwe	GRAUE	DIE GRAUEN – Graue Panther	◯
10	Mohs, Hubertus	BüSo	Bürgerrechtsbewegung Solidarität	◯
13	Ritter, Karl		Kennwort: Für ein gerechtes Land Deutsches Deutschland	◯

hier 1 Stimme
für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
– maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien –

Zweitstimme

◯	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands	1
◯	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	2
◯	GRÜNE	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	3
◯	FDP	Freie Demokratische Partei	4
◯	REP	DIE REPUBLIKANER	5
◯	Die Linke.	Die Linkspartei	6
◯	PBC	Partei Bibeltreuer Christen	7
◯	NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands	8
◯	GRAUE	DIE GRAUEN – Graue Panther	9
◯	BüSo	Bürgerrechtsbewegung Solidarität	10
◯	FAMILIE	FAMILIEN-PARTEI DEUTSCHLANDS	11
◯	MLPD	Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands	12

G. OPINION DISSIDENTE

OPINION DISSIDENTE
SUR LE RAPPORT SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE

NORM MILLER, DÉPUTÉ
NORMAN STERLING, DÉPUTÉ

MEMBRES PROGRESSISTES-CONSERVATEURS DU COMITÉ SPÉCIAL DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

Nous sommes d'accord avec la plus grande partie du rapport – en ce sens qu'il est peu probable que la réforme électorale (par opposition à la réforme parlementaire) règle les problèmes associés à notre système parlementaire.

Cela dit, nous nous engageons dans une direction qu'il sera difficile sinon impossible de renverser. Nous risquons d'empirer un système déjà mal en point.

Animé par l'actuel manque de confiance envers les politiciens, le public sera incapable de résister à la tentation d'opter pour le changement. Il sera difficile sinon impossible de faire une évaluation objective du système en vigueur en raison du cynisme et de la méfiance qui entourent les politiciens et le processus politique.

Nous croyons que ce serait une erreur d'attribuer ce cynisme et cette méfiance aux préoccupations du public en ce qui concerne la **façon** dont ses représentants sont élus. Nous croyons qu'ils ont beaucoup plus à voir avec les **actions** des représentants une fois élus et, dans une certaine mesure, avec le **fonctionnement,** efficace ou non, de l'institution à laquelle ils sont élus, par opposition au mode d'élection.

Nous croyons donc qu'avant d'examiner le mode d'élection des députés provinciaux, nous devrions faire preuve du leadership nécessaire pour réformer l'Assemblée législative même et son fonctionnement dans l'intérêt public. Ces réformes devraient permettre d'assurer un rôle significatif pour les députés et les partis de l'opposition, de restaurer la responsabilité de l'exécutif devant l'Assemblée législative, de redonner à l'Assemblée législative dans son ensemble un contrôle réel sur l'argent des contribuables et, en général, d'amener l'Assemblée législative à fonctionner d'une manière professionnelle et productive qui répond aux besoins de la population.

Si la seule option offerte au public par l'Assemblée des citoyens est de modifier le mode d'élection de l'Assemblée législative et que la mise en œuvre des changements proposés ne fait pas disparaître les problèmes, le public risque de devenir plus cynique et plus méfiant que jamais à l'égard du système politique dans son ensemble.

Nous croyons également qu'au-delà du mode d'élection et du fonctionnement de l'Assemblée législative, un effort concerté et un leadership vigoureux s'imposent pour accroître l'honnêteté et l'intégrité du processus politique en Ontario. L'atteinte de cet objectif dépendra en grande partie du comportement de ceux et celles que le public a élus pour les représenter et pour gouverner, mais il faudra également prendre d'importantes mesures additionnelles pour assurer l'ouverture, la transparence et la légitimité de l'Assemblée législative, du gouvernement et du processus politique.

Nous sommes donc d'avis que nous risquons beaucoup en suivant la voie étroite choisie par un parti politique durant une campagne électorale et basée sur de fausses prémisses, à savoir que ce type de réforme électorale aidera à réduire les niveaux actuels de cynisme et de méfiance et à accroître la confiance du public dans le processus politique.

En nous empressant de faire ce qui est populaire sur le plan politique sans d'abord améliorer le fonctionnement de l'Assemblée législative et clarifier le rôle et les responsabilités de ses membres, nous nous dirigeons vers un cul-de-sac virtuel où nous devrons composer en permanence avec des gouvernements minoritaires et de coalition, une plus grande manipulation de la part des partis politiques, un plus grand nombre de députés à l'Assemblée législative et l'abandon quasi automatique d'un système d'élection imparfait mais simple et responsable qui fonctionne depuis plus de 130 ans.

Cette approche promet peu ou pas de récompenses.

Le gouvernement devrait plutôt mettre l'accent, et de toute urgence, sur une réforme parlementaire significative. Une Assemblée des citoyens pourrait offrir à cet égard une aide objective qui se traduirait par des avantages réels, immédiats et durables, lesquels redonneraient confiance au public. L'exercice en cours devrait être remplacé pour le moment par cette solution de rechange plus raisonnable et plus urgente.

Au cas où le processus de réforme électorale se poursuivrait, nous nous opposons vigoureusement au rejet par le Comité de deux points que nous avons soulevés sur la question d'un référendum :

1. Bien que le Comité ait recommandé de prévoir un examen (accompagné ou non d'un référendum) du nouveau système, nous croyons qu'un deuxième référendum doit être garanti, car tout gouvernement élu sous le nouveau système sera très réticent à rétablir l'actuel système. Nous donnons au peuple le pouvoir de modifier notre

système électoral par référendum. Nous ne devrions pas lui refuser le pouvoir de rejeter le nouveau système après qu'il en aura fait l'expérience.

2. Nous croyons que toute question référendaire devrait faire l'objet d'un débat public ouvert et approfondi. L'expérience de la Colombie-Britannique démontre que les candidats et candidates qui se présentent aux élections encadrant le référendum hésitent à prendre position par crainte d'aliéner les électeurs. Il est donc nécessaire d'offrir une certaine forme de financement public à d'autres parties qui s'intéressent au débat référendaire. La C.-B. a reconnu cette lacune de son premier référendum et s'est engagée à fournir des fonds publics pour son deuxième référendum.